

Banca

93

**MEMORIAS DE LA XXVIII CONVENCION BANCARIA
Y DE ENTIDADES FINANCIERAS**

CARTAGENA, MAYO 20 Y 21 DE 1993

INDICE

PRESENTACION	7
SESION DE INSTALACION	
<i>Dr. Gabriel Antonio García</i>	11
<i>Dr. Pablo Gabriel Obregón Santodomingo</i>	18
<i>Dr. Rudolf Hommes Rodríguez</i>	27
SUPERVISION COMPRENSIVA Y CONSOLIDADA	
<i>Dr. José Elías Melo</i>	47
EL FIDEICOMISO COMO INSTRUMENTO DE APOYO EN EL MANEJO DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA CONCESIONADA EN MEXICO	
<i>Dr. Eduardo Carpizo</i>	69
HACIA UNA MAYOR LIBERACION FINANCIERA	
<i>Dra. María Mercedes Cuéllar de Martínez</i>	93
TENDENCIAS DE LA BANCA NORTEAMERICANA	
<i>Dr. Alcides Avila</i>	109

**LA BANCA COOPERATIVA EN EL NUEVO
MARCO DE APERTURA Y DESREGULACION**

Dr. Jacobo Laks 125

**REFORMAS FINANCIERAS EN AMERICA
Y EUROPA**

Dr. Ernesto Aguirre Carrillo 145

Dr. Alberto Dahik 179

SESION DE CLAUSURA

Dr. César González Muñoz 193

Dr. César Gaviria Trujillo 219

PRESENTACION

Cartagena de Indias fue, una vez más, el escenario ideal para que el sector financiero nacional se congregara, en el marco de la XXVIII Convención Bancaria y de Entidades Financieras, para analizar los tiempos que corren en materia de economía y finanzas.

La oportunidad de los temas convierten a estas memorias en un documento valioso para quienes tienen interés en los grandes asuntos públicos de Colombia.

Este libro recoge las intervenciones del señor Presidente de la República, César Gaviria Trujillo; del Ministro de Hacienda Rudolf Hommes; de la doctora María Mercedes Cuéllar de Martínez, Co-directora del Banco de la República, y del Superintendente Bancario, doctor José Elías Melo.

Contiene, igualmente, la participación de connotados conferencistas nacionales e internacionales como el señor Vicepresidente del Ecuador, doctor Alberto Dahik, quien en un gesto de fraternidad, y con notable dominio, reafirmó los propósitos integracionistas que han caracterizado las relaciones colombo ecuatorianas.

Destacamos, también, la ponencia del licenciado Eduardo Carpizo, quien disertó sobre el desarrollo de la fiducia en México; la presentación del abogado Alcides Avila, referente a las tendencias de la banca americana y los cambios en la legislación bancaria de Estados Unidos; así como la intervención del doctor Jacobo Laks con el tema de la banca cooperativa, de indudable actualidad.

El documento registra, además, la conferencia del negociador internacional de Colombia, Ernesto Aguirre Carrillo, sobre las reformas económicas en Europa, Estados Unidos y América Latina; el discurso del Presidente de la Junta Directiva de la Asobancaria, doctor Pablo Gabriel Obregón, y las palabras de bienvenida del doctor Luis Guillermo Martínez F., secretario designado de la Alcaldía de Cartagena.

La posición del sector financiero frente a las actuales circunstancias económicas y cuyo vocero es la Asobancaria, organizadora del certamen, también está incluida en este volumen.

Queda, pues, en manos de los lectores estudiosos un importante documento histórico.

SESION DE INSTALACION

*Dr. Gabriel Antonio García**

No hay ninguna otra ciudad en América que atesore como Cartagena de Indias, historia, belleza natural, imponente patrimonio monumental y ferviente espíritu de su pueblo en la búsqueda del progreso, desarrollo y bienestar. Todos hemos entendido que Cartagena no puede ser únicamente un recurso local, sino del país y del mundo.

El contar con una bahía de las características de la nuestra, es un privilegio del cual muy pocos puertos naturales del planeta pueden enorgullecerse. El Puerto de Cartagena ha sido el primero de Colombia, de acuerdo al movimiento de carga internacional y el

* Alcalde Mayor de la Ciudad de Cartagena. Discurso leído por el Secretario designado de la Alcaldía de Cartagena, Dr. Luis Guillermo Martínez.

de más dinámico movimiento en el país. Cuenta con un terminal actualmente de propiedad de Colpuertos y alrededor de 25 muelles privados, algunos de los cuales se están acogiendo a las nuevas políticas de desarrollo portuario del país.

Datos recientes muestran que en un año el Puerto de Cartagena ha alcanzado a movilizar once millones de toneladas de carga, muy por encima de la sumatoria de carga de los otros tres terminales del país. Hoy tenemos nuevas instalaciones industriales y portuarias, como la Maltería de Bavaria, Atuncol, Holasa, Siderúrgica del Caribe, Muelles El Bosque, que vienen a sumarse al gran empuje de la Zona Industrial de Mamonal, iniciada desde la instalación de la Refinería de Intercol en décadas pasadas.

Conscientes del significado que tiene el Puerto Integral de Cartagena, hemos venido impulsando, con la participación de la empresa privada, la creación de la Promotora Portuaria y posteriormente la constitución de la Sociedad Portuaria de Cartagena S.A, con un capital suscrito de \$137 millones, donde el municipio participa con el 15%.

En lo referente al movimiento de buques turísticos, vale la pena destacar el incremento significativo de estas naves en el Muelle Turístico de Durbe, ya que en el año de 1992 atracaron 49 buques con un promedio aproximado de 40.000 turistas y en el transcurso del año de 1993, tenemos contabilizados cien buques trayendo a bordo cien mil turistas extranjeros.

Las cifras anteriores son un indicativo del creciente aumento del turismo en la Ciudad de Cartagena, las cuales se vienen a sumar al incremento del turismo nacional e internacional por vía terrestre y aérea. Es evidente que se están cumpliendo las proyecciones del crecimiento de la ciudad, si se tiene en cuenta que la inversión neta registrada en la ciudad de Cartagena durante el año 92, tuvo un incremento extraordinario de \$12.222 millones, con lo cual su monto total ascendió a \$27.124 millones, lo que significa un aumento nominal del 82%.

Vemos también que durante 1992 se constituyeron 907 nuevas empresas, alcanzando un capital de \$6.313 millones, generando unos 4.102 nuevos empleos. Durante 1992 de manera especial destacamos el impulso dado a la vivienda de interés social, con la creación de la empresa distrital Corvivienda, que desde el 15 de junio del año 92 inicia un significativo programa e incrementa su patrimonio con la puesta en marcha de la contribución de desarrollo municipal.

En la actualidad se están construyendo alrededor de 1.300 viviendas, se promueven 1.300 más, e igualmente se lleva a cabo un programa de mejoramiento de doce barrios, entre ellos el Pozón, donde se van a beneficiar 1.200 familias. Se trabaja en un programa de legalización en 22 barrios de la ciudad, donde vale la pena destacar el sector 9 de Abril, con 450 viviendas que vienen a ser el primer programa de legalización con subsidio declarado elegible en el país. También se está trabajando en la escrituración de más de 2.600 títulos de propiedad a los actuales poseedores del barrio el Pozón. Los anteriores datos reflejan el impulso dado por

la administración a los programas de vivienda de interés social y el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la ciudad de Cartagena.

Cartagena de Indias es el lugar del país más indicado para invertir e impulsar instalaciones industriales y turísticas debido a las ventajas que ofrece, sus recursos naturales y a su envidiable posición geográfica. Conscientes de ello, hemos establecido estímulos tributarios como la exoneración del pago de impuesto de industria y comercio durante cinco años a todas aquellas empresas nuevas que se establezcan en nuestra ciudad; estímulos para la restauración de inmuebles de valor histórico; estímulo para la construcción de nuevos hoteles y otros que actualmente cursan en la Comisión del Plan de Desarrollo del Concejo Distrital, iniciativas que tienden a facilitar la inversión en la ciudad de Cartagena.

El gobierno distrital trabaja en el diseño de las políticas de desarrollo de la zona norte, Tierra Bomba y Barú, importantes polos de progreso, donde ya se empieza a extender el desarrollo turístico con la construcción de nuevos hoteles. El norte es una realidad desde que el anillo vial entró en su última etapa de construcción. Vale resaltar como ejemplo, la terminación en los próximos meses del Hotel Las Américas, en las inmediaciones de la Boquilla; además, existe un proyecto hotelero entre Manzanillo del Mar y Punta Canoa, que será llevado a cabo por propietarios de la cadena hotelera Dann de Colombia.

La empresa privada está organizada para llevar a cabo el desarrollo de esta zona estudiando alternativas para el suministro de agua potable, factor indispensable para iniciar todos los proyectos hoteleros, residenciales, recreacionales e institucionales del sector.

El gobierno distrital, conector de los requerimientos de la ciudad, especialmente en los servicios públicos, solicitó a la Financiera de Desarrollo Territorial un cupo por \$51.000 millones, para afrontar el Plan de Contingencia del Sistema de Acueducto, el Plan Maestro de Acueducto por \$4.500 millones, el Plan de Contingencia de Sistema de Alcantarillado por \$600 millones, el Plan Maestro de Alcantarillado por un valor de \$15.500 millones, el Plan de Retiro Voluntario por \$10.500 millones y el Plan de Desarrollo Institucional por \$1.150 millones.

Con estas inversiones en lo relacionado con el acueducto, se espera obtener 60 mil metros cúbicos de agua adicional por día. El alcantarillado eliminaría todas las descargas de aguas negras que vierten hacia la Ciénaga de la Virgen y la principal descarga que vierte a la Bahía de Cartagena. Se construirá el nuevo alcantarillado de la zona sur oriental de Cartagena, beneficiando con ello a más de 150 mil habitantes; además se dará funcionamiento eficiente y eficaz a la Empresa de Servicios Públicos, en lo operativo, administrativo, comercial y financiero.

Resulta propicio resaltar la iniciativa que han tenido las empresas de Mamonal al constituir a Proeléctrica, empresa de generación que en la primera semana de junio dispondrá de sesenta mil

kilovatios de los cuales 48.000 lo consumirán los socios y 12.000 se lo venderán a la Electrificadora de Bolívar. En abril de 1994, entrarán 30.000 kilovatios más para un total de 90.000 kilovatios, 55.000 para los socios y 35.000 para la electrificadora. El costo del valor kilovatio hora será un 35% menor de lo cotizado actualmente en la ciudad.

Simultáneamente a la puesta en marcha de esta importante empresa, es de público conocimiento los avances de la Terminal de Transportes de Cartagena, ubicada en el sector de Doña Manuela sobre un lote de 58.000 mts². Estos trabajos servirán para atender 875 buses promedio diario, es decir, 1750 entre salidas y entradas, para una movilización global de pasajeros por la terminal de unas 30.000 personas promedio día en baja temporada. Vale la pena aclarar que para el caso específico de Cartagena, esta cifra llega a duplicarse en la temporada alta. Precisamente con fundamento en el movimiento de pasajeros estimados, se concibió la ejecución de un gran centro comercial donde los inversionistas y comerciantes puedan asegurar sus ingresos.

Teniendo en cuenta el desarrollo integral de las diferentes actividades de la ciudad, es indispensable dinamizar el Plan Vial y la construcción de los puentes más importantes de la ciudad. En este aspecto trabaja actualmente la Empresa de Desarrollo Urbano, Edurbe, que ya inició el Puente Heredia, el cual estará terminado a finales de este año y se abrió la licitación para la construcción del Puente Alfonso Romero Aguirre. Continúa

también el programa de saneamiento ambiental, ejecutando los dragados de los caños en el denominado Eje 1.

No ha descuidado el distrito el impulso que se le debe dar a los mercados públicos, especialmente al esfuerzo que debe hacer el gobierno en el abaratamiento de los productos de primera necesidad, es por ello que se creó la Central de Abastos y se adquirieron terrenos anteriormente de propiedad de la Federación de Algodoneros, instalaciones que con las adecuaciones necesarias servirán para lograr los objetivos económicos y sociales que debe cumplir una empresa de esta naturaleza.

Señores organizadores y asistentes a esta importante Convención, Cartagena de Indias agradece a ustedes el haberla escogido como sede para deliberar tan importantes asuntos bancarios, financieros y económicos y a la vez los invita a disfrutar de su encanto, de su belleza colonial y de todos los rincones que hacen recordar momentos inolvidables de la historia de Colombia. Cartagena, segura, pacífica y hospitalaria, es y será una mano extendida a la inversión y al progreso, reiteramos nuestro ofrecimiento a participar en esta empresa por Colombia.

*Dr. Pablo Gabriel Obregón Santodomingo**

Me es grato dar la bienvenida a tan selecto grupo de autoridades, conferencistas y convencionistas a la vigésima octava Convención Bancaria y de Entidades Financieras, en la siempre hermosa y hospitalaria Cartagena de Indias.

En nombre de la Junta Directiva de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras manifiesto mi deseo para que estos dos días de sesiones se conviertan en escenario privilegiado del debate amplio y desprevenido del curso de la economía y la sociedad colombiana y del papel que debe cumplir el sector financiero en el desarrollo de una sociedad moderna, justa y libre.

* Presidente Junta Directiva Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia.
Presidente de la Corporación Financiera del Norte.

La reforma financiera de 1990 es uno de los pilares de la transformación estructural de la economía y de la organización social y política propuesta por el actual gobierno. En los últimos tres años, las entidades financieras han adaptado sus estrategias y organización al nuevo entorno señalado por la ley y por los cambios institucionales; caracterizados por una mayor competencia interna y externa, más elevados requisitos de solvencia y patrimonio, y un esquema de grupos financieros. El sector financiero entiende, al igual que otros sectores, su papel en la modernización y apertura de la economía.

El proceso de cambio estructural en el sector financiero no ha sido tan rápido ni tan amplio como se esperaría de acuerdo con lo planteado en la reforma debido a diversas razones, entre las que cabe mencionar, la instrumentación de fuertes restricciones crediticias y monetarias emprendida por las autoridades en 1990 y 1991. Aunque estas restricciones fueron atenuadas en 1992, el sector financiero debió soportar la intervención administrativa de las tasas de interés y la vigencia de la imposición de un mínimo a la cuantía de posición propia en moneda extranjera de los intermediarios cambiarios.

La lentitud de los desarrollos de la reforma también se explica por el tiempo que toma la maduración de los cambios en la mente de las autoridades y de los empresarios y en la organización de las instituciones involucradas en la transformación. Por todo ello, no se ha avanzado en la medida requerida para hacer viables los planes de cambio tecnológico que conducirán a un mayor

crecimiento sectorial y una mejora en la calidad, diversidad y costos de los servicios ofrecidos.

En éste y en los próximos dos o tres años habrá un alivio de la presión creada por la acumulación de las reservas internacionales, que dará margen a la instrumentación de los cambios que aún restan para completar la propuesta de la reforma financiera y de las Leyes 31 y 35, reglamentarias de los mandatos constitucionales, sobre la gestión monetaria, crediticia y cambiaria de las autoridades.

El sector financiero tiene la expectativa de que ahora si se consolidará el programa de reducción de encajes e inversiones forzosas que aún pesan como gravosa carga sobre los pasivos de los establecimientos de crédito. Al respecto conviene recordar el proverbio preferido del emperador romano Tiberio: "Ser un buen pastor consiste en esquila el rebaño, no en desollarlo".

El gobierno ha anunciado que tiene en mente una reducción de encajes y una propuesta para que las entidades inviertan los recursos así liberados en títulos de deuda pública interna. Entendemos que esos títulos deberán tener unas condiciones de mercado y no podrán ser de forzosa adquisición, de acuerdo con el nuevo marco regulatorio. Al respecto debemos comentar que la motivación de las autoridades al sugerir esta posibilidad ha sido de tipo macroeconómico. La reducción esperada de las tasas de interés, según el análisis implícito en la propuesta, podrá conducir a la combinación adecuada de manejo fiscal y monetario que deje un margen para atenuar la revaluación real de la moneda.

Desearíamos que la razón fuera de tipo estructural. Dado que se desea completar la reforma financiera, se considera que éste es el momento de hacer los cambios. Y por lo tanto se revise en su totalidad el régimen de encajes y las inversiones forzosas. Los requerimientos de encaje sobre las cuentas corrientes privadas y oficiales deben caer sustancialmente. Los depósitos a término no deben tener encaje en absoluto: la eliminación del encaje en este caso conducirá a una mejora en la calidad de los fondos utilizados para operaciones de crédito a mediano plazo y ofrecerá una oportunidad al sector financiero para competir con la desintermediación financiera.

Es también imperativo eliminar la obligación impuesta a los intermediarios cambiarios de invertir parte de sus recursos en posición propia en moneda extranjera, obligación que los expone innecesariamente al riesgo cambiario y que, en el caso de las corporaciones financieras, genera además una pérdida operacional. Esta medida obedece a presiones macroeconómicas y en nada corresponde a aspectos propios del negocio de las entidades así castigadas.

En unos años, a partir de 1996 o de 1997, la elevación de los ingresos externos por petróleo podría hacer imposible este desmonte, a pesar de las intenciones del gobierno.

Si este es el espíritu que anima a las autoridades, el sector apoya entusiasta la iniciativa gubernamental. El efecto sobre las tasas de interés va a depender, sin embargo, de un conjunto de fuerzas que están por fuera del control de los empresarios financieros. El

primer impacto de la reducción del encaje es una mejora en el rendimiento de los activos promedio de los establecimientos sujetos a estos requerimientos. Los recursos liberados se invertirán en títulos valores cuyo rendimiento, todas las demás cosas iguales, en el mercado secundario tenderá a disminuir. Algunas entidades encontrarán que pueden colocar papeles en el mercado primario a tasas más bajas y caerá el rendimiento de papeles que compiten con la intermediación. Las tasas de captación en general bajarán dada la caída de los rendimientos en el mercado secundario de títulos, desestimulando el ahorro y motivando inversiones en bonos emitidos por empresas no financieras o en instrumentos de ahorro ofrecidos por entidades financieras. De esa manera caerán también los rendimientos de estas alternativas. Sólo así; el efecto de la reducción del encaje alcanzará a las tasas activas de interés. El crecimiento de la cartera de créditos será la opción de las colocaciones de las entidades financieras y su costo tenderá a descender. Si simultáneamente con la reducción de los encajes, aparecen nuevos papeles en el mercado, la caída del rendimiento en el mercado secundario será menor y todo el proceso de descenso de las tasas de interés será más lento. Por último, no hay que olvidar que la reducción, de las tasas de interés tiene como piso la corrección monetaria cuyo nivel depende de la fórmula gubernamental para la determinación de su valor.

Las razones que motivan a las autoridades para emprender los cambios anunciados deben quedar claras debido a su impacto sobre la formación de expectativas de los inversionistas nacionales y extranjeros con respecto a la seriedad y a la estabilidad de las reformas.

La apertura de la economía y del sector financiero llevan no sólo a que acudan inversiones del exterior sino también a la ampliación del alcance de los proyectos nacionales. En el caso de la inversión realizada por entidades financieras colombianas en el exterior, la calidad de la supervisión y la vigilancia nacional quedan sujetas a la evaluación de las autoridades de otros países. La Ley 35 facultó al gobierno para dictar normas que amplíen los mecanismos de regulación prudencial, con el fin de que estos operen sobre bases consolidadas e integrales, en relación con las filiales en el exterior de los establecimientos de crédito colombianos. Existen los criterios del Acuerdo de Basilea y hemos pedido que esas normas no vayan más allá. La vigilancia de la Superintendencia Bancaria sobre las filiales en el exterior debe realizarse a través de las matrices nacionales pues, de lo contrario, se le dará a la ley colombiana un efecto extraterritorial que no es posible jurídicamente ni en la práctica.

La modernización de las operaciones financieras y la transparencia de estos mercados exige el desarrollo de una red electrónica de transacciones y un mecanismo ágil y seguro de pagos. El reporte de información a las autoridades y el desempeño de nuevas funciones, como las de intermediario y cambiario, recaudador y liquidador, han supuesto considerables inversiones en sistemas informáticos y en capacitación de personal en el sector. Depende de las autoridades realizar los cambios normativos que aún frenan el desarrollo de la red- como la Resolución 5 de 1990 de la hoy Superintendencia de Valores- y asimilar sus nuevos roles para que el Banco de la República y el gobierno se concentren en las importantes funciones que les ha señalado la ley, dejando que el sector privado realice las inversiones y emprenda los proyectos

que hagan viable estos avances tecnológicos. Un ejemplo importante de este tipo de iniciativas es el Depósito Centralizado de Valores DECEVAL. Otros proyectos podrían ser la organización de una cámara privada de compensaciones, las aplicaciones del SWIFT y la red electrónica de transacciones.

Aún están pendientes desarrollos reglamentarios de las leyes de intervención y regulación del sistema financiero así como la eliminación de lastres normativos que sobrevivieron a las reformas. La Asociación Bancaria y de Entidades Financieras se ha dirigido a las autoridades respectivas para solicitar, entre otros:

a) La eliminación de las normas (Resoluciones 49 y 51 de 1988 de la Junta Monetaria) que impusieron un límite a la financiación mediante tarjeta de crédito que no puede exceder el 70% del valor de cada utilización. b) La autorización a los establecimientos de crédito, diferentes a las compañías de financiamiento comercial para desarrollar la actividad de **leasing** o arrendamiento financiero, ya que por efectos de la Ley 35, el **leasing** dejó de ser el objeto principal de una entidad especializada. c) La pronta reglamentación del decreto (1763 de 1992) que permitió a las corporaciones financieras recibir depósitos de ahorro, así como la reconsideración de la diferenciación impuesta a las corporaciones cuyo capital y reserva legal sean inferiores a los previstos para los establecimientos bancarios existentes a la entrada de la vigencia de la Ley 45 de 1990. No se entiende por qué el gobierno, en esos casos, debe establecer otras normas de apalancamiento y cuestionar la relación patrimonio técnico-activos de riesgo. d) La revisión de las normas que regularon los límites individuales de crédito y las garantías para ampliarlos por considerarlas improcedentes e impracticables (Res. 2091 y 2092 de 1991 Superbancaria).

e) La eliminación del requisito de escritura pública para los contratos de fiducia sobre muebles. f) La concertación entre el gobierno y el sector financiero de las normas que deben dictarse para señalar las condiciones de los programas de promoción comercial mediante el ofrecimiento de incentivos.

Por último, permítanme un comentario sobre un tema de mayor importancia. Al igual que casi todos los sistemas desarrollados del mundo, el sistema financiero colombiano cuenta con un instrumento de seguridad en el proceso de otorgamiento del crédito, este es la Central de Información del Sector Financiero, CIFIN.

Esta central ha sido objeto del ajuste institucional que sobre el tema del derecho a la intimidad se viene desarrollando, a raíz de la expedición de la nueva Constitución y por medio de la acción de tutela.

En este sentido, la Asociación y los Tribunales han padecido la ausencia de una ley que regule la materia, que afortunadamente ya cursa en el Congreso.

De cualquier forma, hemos dado importantísimos pasos para adecuar nuestra central, no solo a los requerimientos de tipo Constitucional sino, lo que es más importante aún, a un nuevo entorno en materia informática y de su papel de instrumento positivo en la concesión del crédito.

Las entidades financieras vienen adecuando sus programas y acciones a las nuevas circunstancias. El cambio de perspectiva tendrá que ser mayor en el inmediato futuro. La apertura de la economía, la elevación de la competencia y de los parámetros de

la eficiencia y la estructuración del esquema de grupos financieros, deben llevar a un fortalecimiento de las estrategias corporativas. Así podrá haber una redefinición del lugar de cada institución en el contexto de la organización del grupo, iniciativas de renovación tecnológica y de capacitación de personal, incursión en nuevos productos y seguimiento de las tendencias mundiales del sector, de las economías y de las regulaciones supranacionales.

La adopción voluntaria de un código interno de conducta para el control del lavado de dinero es una muestra de hasta dónde el sector ha avanzado en el reconocimiento del entorno de sus operaciones.

Un acuerdo de carácter general sobre la materia, ajustado a los más estrictos estándares internacionales sirvió de base a la regulación que sobre el tema expidió el gobierno nacional y que permite al sector financiero contar con instrumentos prácticos de colaboración con las autoridades en la represión del movimiento ilícito de capitales, a la altura de los últimos desarrollos mundiales al respecto.

He intentado aprovechar esta ocasión para plantear públicamente lo que el sistema financiero considera como los temas más importantes en el corto y en el mediano plazo. Esperamos que las luces que nos provean las conferencias de los invitados nacionales y extranjeros incrementen nuestra comprensión de la realidad y nos permitan enfrentar de una mejor manera los desafíos que apenas comienzan.

*Dr. Rudolf Hommes Rodríguez**

Agradezco la amable invitación de César González para inaugurar la XXVIII Convención Bancaria Nacional. Es una oportunidad para tratar temas de importancia para el país y para el sector financiero.

Quiero discutir en esta ocasión sobre la actual orientación de la política económica, los resultados en materia de inflación, los obstáculos que debemos superar para cumplir las metas, la relación que hay entre estos temas y la política para el sector financiero, y las nuevas perspectivas abiertas por el sector petrolero.

* Ministro de Hacienda y Crédito Público. República de Colombia

Quiero referirme, en primer término, a las estrategias de control de la inflación que se han aplicado en la actual administración y sus resultados.

La política reciente de control de la inflación ha tenido dos etapas. En la primera, el énfasis se puso en el control de los agregados monetarios y del crédito para reducir las presiones de demanda interna. Los instrumentos utilizados fueron el encaje marginal y las tasas de interés de los títulos de operaciones de mercado abierto del Banco de la República. La imposición del encaje marginal buscaba frenar el crecimiento del crédito doméstico.

De otra parte, el aumento de las tasas de interés de los títulos del Banco de la República buscaba reducir las fuentes de expansión primaria del dinero. De hecho, el país estaba acumulando reservas internacionales como resultado de la devaluación acelerada de la tasa de cambio que ocasionó una devaluación real significativa. Esto, a su vez, trajo dos efectos sobre la balanza de pagos. En primer término, promovió las exportaciones y desestimuló las importaciones, lo cual creó un superávit en la cuenta corriente. Y en segundo término, generó expectativas de revaluación e incentivos a la entrada de capitales.

Esta estrategia permitió alcanzar los primeros resultados favorables en la lucha contra la inflación, la cual se redujo en cerca de seis puntos porcentuales en 1991.

En la segunda etapa para el control de la inflación, se puso énfasis en la corrección del desequilibrio cambiario, en restablecer la

liquidez y el financiamiento de la economía y en inducir aumentos en la inversión privada a través de la reducción de las tasas de interés reales.

La introducción del certificado de cambio a plazos y la moderación en el ajuste de la tasa de cambio nominal que se aplicaron desde mediados de 1991 llevaron la tasa de cambio real a un nivel más cercano a su valor de equilibrio. En el frente monetario y crediticio se eliminó el encaje marginal, se permitió un mayor crecimiento de los medios de pago para acomodar la mayor demanda y se bajaron las tasas de interés activas y pasivas. Como consecuencia, se bajó el diferencial de tasas de interés y se redujo el ritmo de acumulación de reservas internacionales.

La nueva estrategia permitió conseguir un nuevo avance, mucho más modesto, en la lucha contra la inflación, pero recuperó la inversión, el crecimiento y se redujo más el desempleo.

Los últimos datos de inflación son alentadores. Según el DANE, en abril, el aumento del IPC en los últimos doce meses fue de 23.1%, lo cual nos sitúa a tan sólo un punto de la meta del 22% fijada por la Junta Directiva del Banco de la República para 1993. A diferencia del primer semestre del año pasado y de lo sucedido en años anteriores, en 1993 la evolución favorable del precio de los alimentos ha ayudado a bajar el índice de inflación más rápido de lo esperado.

Lo anterior no significa que los buenos resultados en el control de los precios estén dependiendo exclusivamente de la mayor oferta

de alimentos. Más bien, el año pasado el mal comportamiento de estos precios impidió acercarnos a la meta de inflación. Este año estamos recibiendo los beneficios que no ocurrieron el año anterior. La actual abundancia se debe, en gran parte, al aumento en los precios relativos de los alimentos y al mejoramiento en las condiciones del clima que incentivaron la producción de este tipo de bienes e impulsaron la oferta agropecuaria. Adicionalmente, los precios relativos favorables y la apertura, en el caso de algunos productos, estimularon las importaciones.

Un examen del comportamiento de los diferentes bienes que conforman la canasta del IPC y del IPP permite establecer que el proceso de baja en la inflación ha sido liderado por los llamados bienes transables o de más fácil comercialización internacional. La explicación a este proceso se encuentra en el ajuste cambiario y en la apertura que, además de rebajar los aranceles, introdujo mayor competencia a la producción nacional y ha impedido la utilización del poder monopólico que se tenía sobre algunos mercados, aunque dicho poder permanece en otros.

Las tendencias de los precios muestran la posibilidad de que en los próximos meses se alcancen niveles del 20% o 21%, inferiores a la meta del 22% anual. Sin embargo, aunque estos resultados son buenos, no podemos darnos por satisfechos ya que existen varias amenazas y fuentes de preocupación que impiden declarar victoria desde ahora.

La primera, es el comportamiento alcista de algunos bienes aparentemente comercializables como son, por ejemplo, aunque no

exclusivamente, los artículos para el aseo y los medicamentos, lo cual amerita un análisis particular de las estructuras de estos mercados y el diseño de medidas para profundizar la competencia en estos sectores.

La segunda fuente de preocupación es el comportamiento de los precios de los bienes no transables de la economía, que continúan creciendo por encima del promedio. El aumento del precio relativo de los bienes no transables es un reflejo del ajuste cambiario mencionado. Las expectativas de inflación rígidas tienden a reflejarse en una mayor resistencia a la baja y en mayor inercia de los precios de los productos poco expuestos a la competencia externa. Por eso mismo, la baja en la inflación, liderada por los no transables, solo se trasmite lentamente a esos productos, creando problemas para los asalariados y, por ende, para los exportadores.

A pesar de lo anterior, existen dos efectos favorables en lo que resta del año sobre los bienes no transables. Primero, si el público revisa sus expectativas con base en la mayor confianza que tiene en la estrategia anti-inflacionaria de las autoridades económicas, se moderarán los ajustes de precios en estos bienes. Segundo, los aumentos en los precios de los bienes no transables producirán un desplazamiento de recursos hacia la producción de este tipo de productos, lo cual restablecerá el equilibrio en los precios relativos. En todo caso, el aumento en los precios relativos de los no transables invita a ser moderados en la conducción de las políticas que influyen sobre la demanda agregada y en especial en la política fiscal. De allí que el gobierno haya realizado grandes esfuerzos para mantener el déficit fiscal por debajo del 1% del PIB.

Permítanme utilizar este foro para invitar a los productores de bienes no transables o de aquellos con poca competencia en el mercado nacional, a moderar los ajustes de precios, ya que en algunos casos superan el 30% y aún el 40% anual.

La otra seria amenaza que conspira contra las metas moderadas y decrecientes de inflación es el recrudecimiento de los ánimos proteccionistas particularmente en el sector agropecuario y en algunos sectores productores de bienes de consumo. Las dificultades de algunos productos de estos sectores han llevado a que se proponga un aumento en el ritmo de devaluación y de la protección arancelaria y para-arancelaria de algunos bienes, especialmente de bienes vinculados al consumo popular.

Si se satisfacen estos anhelos proteccionistas se revertiría el sano efecto anti-inflacionario de la producción de alimentos y de la apertura y, en todo caso, daría lugar a una revaluación de la tasa de cambio real por los movimientos de precios internos.

Pero esto no es lo peor. Si se tomara este rumbo se disminuiría el dinamismo que presenta la economía como resultado de la apertura y se daría una señal en contra de la inversión y de los cambios en la productividad. Esto, por supuesto, redundaría en una mayor inflación y menor competitividad de la producción nacional.

No obstante lo anterior, el gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y con el apoyo del equipo económico está analizando medidas puntuales de amplio espectro, que permitan restablecer la producción de algunos bienes agropecuarios y

proteger la producción nacional de la competencia desleal que introducen los subsidios a la producción agropecuaria de otros países. Medidas en el mismo sentido se están analizando para impedir el dumping de productos industriales.

En vista de lo anterior, del comportamiento de los precios relativos de los bienes no transables y de las presiones inflacionarias provenientes de sectores con estructuras de mercado oligopólicas o poco competitivas, no es una buena alternativa inducir una devaluación de la tasa de cambio real. Más bien, es aconsejable mantener un nivel estable de dicha tasa e inducir reducciones de costos vía tasa de interés y aumentos en eficiencia productiva. Lo anterior se debe, entre otras cosas, a que las autoridades económicas no están dispuestas a ceder en la lucha contra la inflación, y la política de acelerar la devaluación obligaría a utilizar otros instrumentos, principalmente los de la política monetaria. De esta manera, deberíamos tener claro que un mayor ritmo de devaluación real implica asumir un costo grande en términos de tasas de interés y restricciones al dinero y al crédito, con lo cual se elevarían los costos de producción y se neutralizaría el efecto de una devaluación nominal. Es mejor, entonces, seguir como vamos, que vamos bien.

SECTOR REAL

Donde más se ha sentido la política de apertura y la política anti-inflacionaria es en el índice de precios al productor y en los costos industriales, como se deriva de la encuesta manufacturera del Centro Nacional de Consultoría. En 1992 el costo laboral

unitario de la industria manufacturera se redujo 4%, debido básicamente al aumento en la productividad por hora. Las mayores reducciones de costos unitarios se obtuvieron en las industrias automotriz, metalmecánica, plásticos y papel, pero también se obtuvieron mejoras en las de calzado y alimentos.

Es significativo el hecho de que con la apertura se haya aumentado la producción en sectores vulnerables a la misma apertura, como son los arriba mencionados y el de productos químicos diversos.

Sin embargo, de acuerdo con la misma encuesta, algunas industrias no han reaccionado todavía a las exigencias de la competencia internacional e incluso han desmejorado en sus indicadores de productividad y competitividad. Este es el caso de las industrias de tabaco y bebidas, tradicionalmente competidas por el contrabando.

De otra parte, la apertura y la política monetaria y cambiaria han permitido una baja en el costo de uso del capital. Según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación el costo de uso del capital se redujo del 30.3% en 1988 a 24.4% en 1993, como resultado de la rebaja de los aranceles y de los incentivos a la inversión vinculada al impuesto de renta para las sociedades anónimas. La reducción de las tasas reales de interés ha generado una reducción adicional en el costo de uso del capital.

La disminución en el costo de uso del capital ha motivado un aumento de la inversión privada. El año pasado creció cerca del

15% y esto se reflejó en la producción nacional de esta categoría de bienes, (la cual aumentó el 12%).

Lo más probable es que en 1993 continúe la dinámica de la inversión privada. El significativo aumento del crédito del sistema financiero posiblemente refleja las necesidades de financiamiento de la inversión privada. Para continuar este proceso es recomendable bajar aún más las tasas de interés y reducir los márgenes de intermediación financiera.

Por otra parte, el sistema de ajustes por inflación en los próximos 2 o 3 años, mientras subsista la elevada deducción teórica, constituye un estímulo adicional a la inversión, puesto que permite una reducción de la base gravable. Este efecto es aún más pronunciado si se tiene en cuenta que el IVA que se paga por la adquisición de maquinaria y equipo puede ser deducido del impuesto de la renta del año siguiente.

En conclusión, el nuevo ámbito financiero, arancelario y tributario constituye un revolucionario cambio en favor de la inversión privada, puesto que no sólo se han reducido los sesgos anti-inversionistas del sistema preexistente, sino que se le introdujeron poderosos estímulos a la inversión privada.

Para el gobierno nacional es claro que este será un buen año y que las proyecciones que han hecho algunos analistas sobre la posibilidad de una recesión no se basan en ninguna evidencia empírica sino más bien en licencias retóricas para el debate sobre la conducción de la política económica. Por el contrario, según la encues-

ta del Centro Nacional de Consultoría, la producción industrial aumentó 6.8% en el primer bimestre, comparado con el mismo período del año anterior. La baja en el precio relativo de los alimentos refleja un buen comportamiento de la oferta agrícola de los bienes de la canasta familiar y un aumento del salario real, con lo cual se estimula la demanda de otros bienes. Finalmente, la construcción de vivienda ha resultado tan dinámica que incluso muestra signos de recalentamiento. Si bien las importaciones han aumentado de manera significativa, esto se traduce también en un mayor bienestar para la población.

Por otra parte, los datos preliminares de aduana permiten prever que las exportaciones no tradicionales continúan con un moderado dinamismo. No quiero, sin embargo, ahondar en el análisis de la coyuntura, sino más bien referirme al mediano y largo plazo.

Para el mediano plazo, la competitividad de la producción nacional dependerá de los aumentos en productividad y no de la devaluación nominal. Competir en los mercados internacionales utilizando la devaluación nominal posiblemente permita sostener durante un período un superávit comercial, vendiendo a bajos precios la producción y la mano de obra nacional. Sin embargo, esta estrategia de ventas es muy vulnerable y no es sostenible cuando el país se beneficia con un auge exportador y se mejora su situación de balanza de pagos de largo plazo. En ese escenario tiene que mejorar su competitividad vía mayor productividad.

Uno de los efectos de la apertura sobre la industria manufacturera que ya es notorio, es el crecimiento en la productividad del trabajo,

de tal manera que muchas industrias han podido mejorar su competitividad sin desmejorar la remuneración real al trabajo. Estos aumentos en productividad se irán generalizando en la industria a medida que se obtienen los beneficios de la apertura y se renueva el equipo de capital. Esta manera de obtener competitividad tiene la virtud de vender sobre bases firmes y mejorar el nivel de vida de la población.

El Estado también debe asumir una gran responsabilidad de ahora en adelante para acrecentar la productividad en la economía. La primera condición para este resultado es conducir de manera equilibrada la política macroeconómica para mantener bajo el costo de uso del capital y permitir el desarrollo del sistema financiero y del mercado de capitales, para financiar las demandas de renovación del capital, la incorporación de tecnología y el aumento del acervo de capital de la economía.

Adicionalmente, también debe ayudar a los incrementos en la productividad de la economía aumentando la inversión en infraestructura y en capital humano y desarrollando el marco regulatorio y otorgando oportunidades para que el sector privado participe en la construcción de obras públicas. Las investigaciones más recientes sobre el desarrollo económico revelan que los dos elementos ineludibles para el despegue hacia el desarrollo económico son la inversión en infraestructura y en capital humano.

Esta visión implica que la política sectorial debe orientarse básicamente a lograr aumentos en la productividad de los factores y a desarrollar la infraestructura física y la educación, elementos

indispensables para cumplir con el propósito de acelerar el crecimiento.

Las necesidades de inversión del país en infraestructura física son grandes pero financiables. La infraestructura de comunicaciones tiene que aumentarse para integrar el país, ampliar el mercado interno e incrementar los nexos con el resto del mundo. Esta comprende el desarrollo de la red vial, de los ferrocarriles, de los puertos y las telecomunicaciones.

El desarrollo del sector de las telecomunicaciones es de vital importancia para el sector financiero y para la actividad productiva. Colombia necesita modernizar y renovar la infraestructura y aumentar la densidad telefónica, que actualmente está en cerca de 8 líneas por cada 100 habitantes, muy inferior a la de los países recientemente industrializados, que deben convertirse en nuestro patrón de referencia. En efecto, en 1990 el promedio de líneas telefónicas principales por cada 100 habitantes era de 30 en Taiwán, de 28 en Corea y de 37 en Singapur. Esto indica que la industrialización y el desarrollo plantean exigencias importantes en materia de crecimiento de densidad telefónica.

Con el descubrimiento y divulgación de las posibilidades de Cusiana, algunos piensan que de allí saldrán todos los recursos que se necesitan para realizar la inversión pública que requiere el país.

Permítanme, entonces, analizar las posibilidades abiertas por las perspectivas petroleras y las opciones de política que estarán,

indudablemente, en el centro de discusión de la próximas campañas presidenciales y de los años siguientes.

EL FUTURO CON CUSIANA

El equipo económico del gobierno está estudiando desde hace meses las implicaciones de una mayor producción y exportación de petróleo como consecuencia de la explotación de Cusiana. La solicitud de comerciabilidad del pozo y el trámite del Proyecto de Ley de Regalías en el Congreso, han hecho que recientemente aparezcan cada vez más noticias en los medios sobre el particular.

Todavía no hay certeza sobre el tamaño de las reservas encontradas, pero se piensa que están cercanas a los 2 mil millones de barriles. Nunca se había encontrado un pozo de ese tamaño en Colombia. Un hallazgo de esta magnitud puede crear oportunidades que hace unos años estaban por fuera de nuestro alcance, pero también representa peligros reales y responsabilidades políticas, de tal manera que el manejo de nuestra riqueza petrolera va a ser sin duda uno de los grandes retos de política económica en los próximos 10 años.

En primer lugar, vale la pena resaltar algo sobre lo cual ya existe claridad en Colombia. El influjo de reservas internacionales puede ejercer una gran presión sobre la tasa de cambio si no se compensa con mayores niveles de ahorro. En la práctica, esto quiere decir que para evitar la revaluación y un aumento de la inflación, tendremos que limitar el gasto financiado con ingresos provenientes de Cusiana. Si no hacemos esto y cedemos a la tentación de

gastar los ingresos de Cusiana, le haríamos un daño irreparable a la industria y a la agricultura.

Aunque no podemos gastar los recursos alegremente, el descubrimiento de Cusiana tiene dos grandes consecuencias positivas. En primer lugar, podemos descartar la posibilidad de una crisis cambiaria en el futuro previsible. La mayor de las restricciones sobre el crecimiento, con la cual habíamos convivido casi toda nuestra historia, ya no existe. Durante los próximos 10 o 20 años, no sufriremos una escasez de financiación externa. La brecha externa ha desaparecido para el futuro inmediato.

Pero, además, hay otro punto sobre el cual todavía no existe suficiente conciencia pública. Aunque el gobierno central enfrenta restricciones sobre el uso que le puede dar a los recursos de Cusiana, el yacimiento generará inmensos recursos por regalías. Cuando el pozo esté en pleno desarrollo, el flujo anual de las regalías podría ascender a cerca de US\$700 millones anuales. Su valor presente neto se podría acercar a los US\$3.500 millones.

Bien invertidos, estos recursos le cambiarían la cara al país. Basta con decir que para terminar el Plan Vial para la Apertura en el resto del siglo se necesitarán un poco más de US\$1.000 millones; para la rehabilitación de la vía férrea US\$340 millones y para los cuatro grandes puertos y principales aeropuertos habrá que invertir grandes sumas en los próximos años. Las regalías alcanzarían para financiar gran parte de las inversiones prioritarias, sin tocar lo que corresponde al gobierno central. Pero para utilizar este dinero fructíferamente necesitamos asegurarnos de que los

recursos no se queden en los territorios productores sino que se difundan por todo el país. Tenemos que evitar que se formen, como ocurrió en el pasado, islotes de prosperidad y derroche en medio de las necesidades del resto del país.

Veo con preocupación algunas de las propuestas en torno al proyecto de ley que cursa en el Congreso, encaminado a que la mayor proporción posible de las regalías no vaya al Fondo Nacional de Regalías. Se debe buscar con el objeto de que todos nos beneficiemos con el descubrimiento de Cusiana, que este fondo reciba el grueso de la regalías para poderlas irrigar a todo el país en proyectos prioritarios de infraestructura regional e interregional como los enunciados. Este Fondo debe ser democrático y amplio y debe reglamentarse para promover los proyectos de mayor rentabilidad social. Los recursos de las regalías de Cusiana deben ser para todos, no sólo para unos pocos. Es una oportunidad única, que no volveremos a tener, de darle una infraestructura adecuada al país, para reducir los costos de producción, aumentar el bienestar e impulsar el empleo y la productividad en Colombia.

La parte de Cusiana que le corresponderá a la Nación, que es aquella sobre la cual existirán restricciones macroeconómicas, también se puede utilizar de manera productiva, si actuamos con responsabilidad e imaginación. Por ejemplo, con la abundancia de divisas, habrá que reexaminar la estrategia de endeudamiento del sector público. Es muy probable que, a partir de 1995, nuestros créditos con la banca multilateral sean especializados y estén ligados a la asistencia técnica y que dejemos reducir gran parte de la deuda con la banca privada. La cancelación gradual de una

parte importante de la deuda pública liberará recursos por el pago de intereses que se podrán destinar a reforzar el gasto social y la inversión pública. Aún así, después de pagar deuda, habría recursos suficientes para establecer un Fondo en el exterior con el objeto de regular el ritmo de inversión de los recursos del gobierno.

Estos recursos servirán para complementar las necesidades adicionales de construcción de infraestructura física del país. En sólo telecomunicaciones, aeropuertos, puertos y vías el total de las inversiones requeridas hasta el año 2000 pueden superar las regalías de Cusiana en el mismo lapso. Es necesario que el sector privado participe en el desarrollo de estas inversiones y en la operación y administración de los sistemas.

Quiero terminar mi intervención con estas reflexiones sobre las perspectivas optimistas que tenemos ante nosotros, si aprovechamos esta oportunidad, que no anticipábamos hace pocos años y que quizás no volveremos a tener. Como toda bonanza, existen riesgos si perdemos la cabeza y malgastamos los recursos. Pero soy optimista de que la nueva ley de regalías hará posible utilizar las regalías para dotar al país de la infraestructura que nunca ha tenido y con ello llevar a Colombia a las puertas del desarrollo. Podremos cancelar una parte importante de nuestra deuda externa y, con la creación de un Fondo para regular las inversiones financiadas por Cusiana, podremos evitar los peligros de una revaluación del peso. Todo esto nos brinda una oportunidad de reforzar el proceso de modernización de la industria, la agricultura y, por supuesto, el sector financiero.

Ante estas perspectivas, creo que no va a quedar duda entre la audiencia que si se prosigue con el programa de apertura, se profundiza la internacionalización y se desarrolla un mayor mercado de capitales, va a resultar más fácil manejar la bonanza que se nos vino encima que si se hace lo contrario.

PRIMERA SESION

SUPERVISION COMPRENSIVA Y CONSOLIDADA

*Dr. José Elías Melo Acosta**

Quiero agradecer en primer término la gentil invitación que nos ha hecho la Asociación Bancaria y sus directivas para participar en esta Convención, foro por excelencia del acontecer permanente del sector financiero y en el cual se debaten a profundidad los temas de mayor actualidad que afectan el desarrollo del sector y su futuro.

En esta ocasión deseo referirme a un tema que tiene, en nuestra opinión, una particular relevancia e interés para los administradores de instituciones financieras. Se trata de la aplicación de la supervisión comprensiva consolidada a las instituciones financieras colombianas, particularmente aquellas que tienen filiales en el exterior.

*Superintendente Bancario.

SUPERVISION COMPRESIVA CONSOLIDADA

Uno de los avances legislativos más importantes que se ha logrado en materia financiera en nuestro país tiene que ver con la incorporación legal del concepto de supervisión comprensiva consolidada. Este es un concepto aparentemente nuevo dentro del enfoque del control y vigilancia que ejerce la Superintendencia Bancaria. Sin embargo, la noción tiene amplios antecedentes internacionales y, por esta razón, algunos de sus elementos ya venían siendo aplicados de distintas maneras en nuestro país.

En el campo internacional, vale la pena mencionar que la supervisión comprensiva consolidada ha sido un tema inquietante que ha adquirido cada vez mayor importancia con el paso del tiempo para los supervisores bancarios.

Por un lado, el concepto ha sido paulatinamente desarrollado en el seno del Comité de Basilea, encontrando unas primeras manifestaciones en el propio Concordato de 1975. Posteriormente, en la revisión que del concordato se hizo en 1983 y como consecuencia del asunto del Banco Ambrosiano, se incorporó de una manera mucho más explícita el principio de la supervisión consolidada. Más tarde, en 1990 se produjo una segunda revisión del tema y a finales de 1992 se divulgaron unos estándares o normas mínimas para definir el alcance de una supervisión adecuada de los grupos bancarios internacionales. La idea consiste en que por lo menos dentro del Grupo de los 10, pero ojalá de manera universal, se adopten unos mecanismos que permitan satisfacer esos estándares y que por esa vía se logre concretar un esquema de general

aceptación que permita implementar de manera idónea la supervisión consolidada.

Aunque los planteamientos del Comité de Basilea en estas materias se han hecho sobre la base del mejor esfuerzo, sí ha sido un propósito claro que la mayor parte de los países asuma esa clase de compromisos. Así mismo existe el máximo interés por parte de ese Comité de verificar y reconocer la forma en que cada país está asumiendo el compromiso, bien sea a través de la obtención del apoyo de los legisladores nacionales para su incorporación, o porque las autoridades se desempeñan activamente para obtener facultades de supervisión sobre las bases propuestas. Además, las reuniones internacionales de las autoridades bancarias, hoy por hoy, se orientan a perfeccionar y aplicar esta clase de criterios en la forma más amplia posible. Los países dan a cada momento nuevos pasos para la incorporación de esta clase de instrumentos; inclusive, llegando a formas de cooperación e integración cada vez más avanzadas, como el memorando de entendimiento que celebraron las autoridades bancarias alemanas y francesas a fines del año anterior.

Ejemplo de la aplicación de las reglas del Comité de Basilea, y de particular impacto para el sistema financiero colombiano, son las disposiciones legislativas adoptadas a finales de 1991 por el Congreso de los Estados Unidos. Para las autoridades americanas habría sido importante contar con una reforma bancaria mucho más amplia que la que finalmente se aprobó. Sin embargo, se adoptaron disposiciones que incorporan el tema de la supervisión

consolidada en relación con la operación de bancos extranjeros en los Estados Unidos.

Las nuevas regulaciones, establecen por un lado la intervención de la Reserva Federal sobre el proceso de aprobación y el funcionamiento de la banca extranjera que opera en el territorio de los Estados Unidos, con base en instrumentos usuales de precaución acerca del ingreso de personas no idóneas. Dentro de esas facultades, tendrá la de establecer si el banco está sujeto a supervisión o regulación comprensiva sobre bases consolidadas por parte de la autoridad correspondiente del país sede. En particular, el FED tendrá la posibilidad de verificar que el supervisor del país sede disponga de procedimientos adecuados para controlar las operaciones internacionales del grupo financiero, lo mismo que obtener información sobre la condición financiera del grupo o de las transacciones y relaciones que existan entre la matriz y sus filiales y subsidiarias. En fin, información suficiente para analizar la condición global del banco extranjero sobre bases consolidadas y la forma en que se cumplen los requisitos de tipo prudencial, en particular con respecto a su capital adecuado. Aunque estos parámetros son de reciente expedición, las solicitudes de localización de nuevos bancos en los Estados Unidos ya están siendo estudiadas sobre los nuevos criterios.

En términos generales, entonces, existe ya un consenso internacional sobre la conveniencia de mantener una constante y completa vigilancia sobre el desempeño financiero de los grupos bancarios internacionales. Es evidente que estos grupos financieros tienen una amplia presencia internacional, que en

ocasiones rebasa la prestación de servicios financieros, llevando a cabo sus operaciones a través de numerosas instituciones sujetas al control de entidades supervisoras de diferentes países, muchas veces con el propósito de explotar ventajas de localización. Por su forma de funcionamiento, la condición financiera de esos grupos bancarios normalmente no puede establecerse con suficiente transparencia, en la medida en que la verdadera situación patrimonial, la concentración de riesgos o la rentabilidad del conjunto no se reflejan de manera precisa y completa en un solo documento suficientemente comprensivo de toda la organización. Esta preocupación internacional se agudiza si se considera que, cuando es oscura la condición financiera de un grupo bancario internacional, puede estar comprometida no solo la situación financiera de esa institución a nivel local, sino que su derrumbamiento puede generar un choque sistémico en los países donde opera el grupo bancario. En efecto, el riesgo incurrido por una sola institución puede comprometer a las demás instituciones que operan junto con ella, contagiándolas de los resultados de la crisis. Así ocurrió precisamente en el caso del BCCI -Banco de Crédito y Comercio Internacional- donde la debilidad de la supervisión sobre esa organización dio lugar a una crisis generalizada sin que se hubiera prevenido oportunamente.

La experiencia colombiana en esta materia ha sido muy amplia, no quizás por virtud sino por las lecciones de eventos que estuvieron a punto de afectar de manera profunda el sector financiero colombiano. En efecto, todos recordamos todavía que algunas filiales de bancos colombianos en el exterior se vieron comprometidos en una situación enormemente delicada, no solo por la crisis del sistema financiero colombiano que afectaba a sus

bancos matrices, sino también porque se había desencadenado en medio de un escenario de crisis cambiaria del país y de la deuda externa latinoamericana. La situación de esas filiales, casi como en un ejemplo de texto, no solo estaba agravando la solvencia financiera de sus matrices y su imagen internacional sino que amenazaba con inducir una crisis sistémica en Colombia, dado que allí estuvieron comprometidas las principales instituciones bancarias nacionales.

El Comité de Basilea, ha puesto sobre el tapete algunos estándares que pretenden definir el alcance de la supervisión adecuada de los grupos bancarios que operan internacionalmente. Aquí hay que aclarar que esas propuestas se refieren a objetivos y resultados que deben tenerse como metas de la supervisión y no pretenden definir las características específicas de dicha supervisión. Los instrumentos de la supervisión o los mecanismos a través de los cuales va a operar es un tema que corresponde definir a cada autoridad y que sin duda también es muy interesante, pues su complejidad es igual o mayor que la del tema fundamental.

Cuáles son esos estándares mínimos ?

El primero lógicamente consiste en que el supervisor del país sede debe tener la capacidad de realizar una supervisión idónea y en forma consolidada. Desde otro ángulo, este principio permite que el supervisor del país anfitrión tenga en cuenta esa condición cuando va a decidir la aprobación de la operación de un grupo extranjero en su país.

El segundo se refiere a que la creación de un banco perteneciente a una organización que opera internacionalmente debe obtener el consentimiento simultáneo de las autoridades del país anfitrión y del país sede de la matriz. Con ello se crea un enlace rutinario o permanente entre las autoridades de control de los países desde el momento mismo en que se está creando la institución.

En tercer lugar, se plantea que el supervisor de la matriz debe tener la capacidad para recabar información de las instituciones que operan en el exterior y que dependen de bancos o grupos sometidos a su supervisión. Esta es quizás una de las normas más importantes y determinantes en relación con la capacidad de realizar de manera efectiva una supervisión consolidada, pues sin la capacidad para obtener información no existe en realidad supervisión. Esta capacidad puede obtenerse directamente de la institución que opera en ultramar, del supervisor del país anfitrión o de la entidad matriz. En todo caso la discusión ha sido muy intensa en cuanto a la efectividad de este instrumento y se habla incluso de inspección in situ por parte del supervisor de la matriz, pero ello naturalmente depende de la receptividad del país anfitrión y de la coordinación entre autoridades de los países en este punto.

Por último, el estándar final se refiere a que si la autoridad del país anfitrión no está conforme con el cumplimiento que el país sede de la matriz da a los estándares anteriores, puede tomar acciones con el fin de protegerse de ese riesgo a través de medidas orientadas a cubrir sus estándares mínimos prudenciales, pudiendo llegar inclusive a abstenerse de autorizar la constitución de bancos.

El manejo que se le dio a la crisis del sistema financiero interno abarcó las incidencias de la banca off-shore colombiana. De ahí que las autoridades colombianas hubieran tomado acciones sobre el tema, primero prohibiendo estas inversiones como una medida de protección natural contra mayores riesgos, pero luego regulando de manera rigurosa cualquier nueva aventura internacional de la banca colombiana. Así se inició en Colombia una aproximación a esos estándares mínimos de supervisión, con los mecanismos legales disponibles, pero con el claro propósito de prevenir riesgos derivados de las filiales en el exterior de los bancos colombianos.

Fue así como la Superintendencia Bancaria paulatinamente construyó un conjunto de compromisos o condiciones para ser cumplidos por las instituciones financieras al momento de aprobar nuevos permisos de inversión extranjera. Estos compromisos tienen como propósito obtener el mayor grado de certidumbre posible acerca de la condición real de las filiales o sucursales del exterior, sobre todo cuando operan en países donde no existe o es muy débil la supervisión bancaria.

Las condiciones exigidas tienen como primer objetivo disponer de información suficiente sobre las situación financiera de la filial. Para ello se exige la remisión de los estados financieros de la filial, debidamente auditados, y el informe de los requerimientos efectuados por las autoridades de supervisión, los manuales e instructivos contables y de aprobación de créditos, las personas que desempeñarán cargos de dirección y manejo de la institución, y las transacciones patrimoniales que modifiquen de cualquier forma la propiedad de la institución.

Adicionalmente se exige el cumplimiento de compromisos relacionados con la aplicación de normas prudenciales a la operación de la filial. Esto con el objeto de que las filiales adopten normas sobre evaluación y clasificación de cartera e inversiones y de constitución de provisiones, por lo menos de acuerdo con las reglas mínimas que exigen las normas nacionales. Además, se requiere la consolidación de los riesgos individuales de la matriz y sus filiales de modo que se sujeten a los máximos permitidos en nuestra legislación interna.

Como mecanismos de control al cumplimiento de estos compromisos se exige, en primer lugar, que antes de la realización de la inversión el revisor fiscal o auditor externo de la filial exprese que es perfectamente viable verificar el cumplimiento de los compromisos por lo menos una vez al año e informar a la Superintendencia Bancaria sobre el incumplimiento de los mismos. Adicionalmente, el revisor fiscal de la entidad en Colombia deberá efectuar una auditoría integral de la filial por lo menos una vez al año.

Los compromisos anteriores claramente otorgan una capacidad de supervisión sobre la operación internacional de la banca colombiana. Sin embargo, ésta no ha sido la única decisión de las autoridades en esa dirección.

En efecto, desde que en 1989 se introdujeron en Colombia las regulaciones sobre capital adecuado, se buscó procurar que el cumplimiento de esa regulación prudencial abarcara los riesgos asumidos por las filiales del exterior. Para el efecto se permitió

que el cumplimiento de las relaciones máximas de activos de riesgo a patrimonio se cumpliera a través de la consolidación de estados financieros con sus filiales. Se ha estimulado ese mecanismo de manera indirecta pues aquellas instituciones que optan por no consolidar sus estados financieros deben deducir de su capital primario sus inversiones en el exterior. De esta forma, si no se produce la consolidación, por lo menos, se resta capacidad a la matriz para asumir riesgos en el interior, pues su patrimonio está en alguna medida comprometido con sus operaciones en el exterior.

Complementariamente ha sido norma permanente en el manejo de las inversiones colombianas en el exterior en instituciones de carácter financiero, que solo puedan ser realizadas por entidades financieras colombianas y que estén precedidas de aprobación previa por parte del Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia Bancaria. Paralelamente, la inversión extranjera en el sistema financiero colombiano también debe ser aprobada por la Superintendencia Bancaria.

Este conjunto de instrumentos permiten concluir que se han orientado las herramientas legales para conformar un marco de seguridad en el desenvolvimiento de la banca internacional de Colombia, lo cual se aproxima mucho a los estándares mínimos de supervisión consolidada propuestos por el Comité de Basilea. En efecto, tanto las inversiones colombianas en el exterior como las extranjeras en el país, en cuanto vayan a efectuarse en instituciones financieras deben ser aprobadas por la Superintendencia Bancaria, momento en el cual se consulta la autoridad de

supervisión del país en que va a operar la filial o la autoridad del país sede del grupo bancario que va a efectuar inversiones en Colombia. Así mismo, simétricamente al hecho de que solo a las instituciones financieras colombianas les está permitido invertir en sus similares del exterior, la política en la recepción de inversión extranjera al sector financiero colombiano ha sido la de aceptar solo la inversión proveniente de entidades o instituciones sujetas a supervisión en su país de origen.

De otro lado, se han orientado una serie de instrumentos con el fin de contar con un conocimiento fidedigno y permanente sobre el desarrollo de las operaciones de las filiales, con mecanismos de control suficientes a nuestro juicio para tener seguridad sobre la veracidad y oportunidad de la información.

Respecto de inversiones provenientes de países en los cuales los mecanismos de supervisión no están tan adelantados, las filiales que operan en Colombia deben cumplir a cabalidad las normas prudenciales que se exigen para los demás bancos e instituciones financieras que operan en el país. El hecho de que nuestro país no admita la presencia de sucursales de bancos extranjeros evita que existan tratamientos discriminatorios frente a las instituciones nacionales. De hecho, como no existe una regla semejante dentro del G-10, en el seno del Comité ya se ha planteado que las autoridades anfitrionas pueden imponer medidas compensatorias para restablecer internamente un desequilibrio de reglas en favor de sucursales cuyas matrices operen bajo normas prudenciales más laxas en el país de origen.

Estas apreciaciones muestran claramente que lo ya logrado en nuestro país para proteger la operación de la banca colombiana en el exterior es perfectamente compatible en su orientación y propósito con los parámetros de supervisión consolidada. Ahora bien, el interrogante que se plantea entonces, consiste en cual ha de ser el desarrollo que le dará el gobierno a las nuevas regulaciones existentes en este campo, esto es, a las facultades que le otorga de manera expresa la Ley 35 de 1993 con el propósito de ampliar el campo de aplicación de los mecanismos de regulación prudencial a fin de que operen en forma comprensiva y consolidada.

El gobierno desea despejar inquietudes sobre la materia, afirmando desde ya que esas regulaciones solamente buscarán perfeccionar la efectividad de los mecanismos que directa o indirectamente ya se han establecido con ese propósito. Es un avance significativo, en todo caso, que en adelante las regulaciones sobre el tema no dependan del hecho de que se exijan como compromiso para otorgar un permiso de inversión en el exterior. Estas regulaciones deben operar de manera absolutamente general para todos aquellos que mantienen inversiones en el exterior y no solo respecto de quienes a partir de cierto momento tuvieron que asumir esos compromisos. En adelante, éstas serán normas de cumplimiento permanente por parte de todas las instituciones. Además, las normas sobre capital adecuado, evaluación de cartera o inversiones, provisiones o reservas sobre las mismas, deben operar de manera consolidada y uniforme con el propósito de estar permanentemente en capacidad de controlar la solvencia de los grupos o instituciones colombianas que tienen inversiones en el exterior. Estos no deben tener el carácter de compromisos indirectos o

comportamientos inducidos; deben ser obligaciones directas e inequívocas de las instituciones que tienen negocios en el exterior. A su vez, la consolidación de riesgos individuales debe ser un principio de total aceptación, pues las filiales no deben ser un vehículo para aumentar la exposición real con los deudores individuales.

En suma, el problema de la supervisión consolidada se resolverá disponiendo de manera obligatoria que las normas de tipo prudencial tales como los requisitos de capital adecuado y los límites a la concentración de crédito y de riesgos, deben operar en forma consolidada, realizando esa consolidación de manera uniforme en los aspectos contables y de evaluación de cartera e inversiones. Los fundamentos de esta política son claros y se derivan de la experiencia nacional e internacional: para la seguridad del sistema financiero colombiano es muy importante tener confianza en que las instituciones que operan en él y que al mismo tiempo tienen inversiones en entidades financieras del exterior, actúan en condiciones financieras de suficiente seguridad y que no entrañan un riesgo para la estabilidad del conjunto del sistema porque sobre la mismas existe una supervisión adecuada.

Habrá ventajas en que Colombia tenga instrumentos suficientes para hacer una supervisión idónea sobre las instituciones financieras?

Es una queja permanente el que de pronto en Colombia pueda haber "demasiada supervisión". Creemos que de alguna manera ello pueda ser cierto si, por ejemplo, esa comparación se realiza

con los niveles de control que existen en otros países de América Latina. No creemos, sin embargo, que pueda llegarse a esa conclusión si la comparación se realiza frente a los países desarrollados. Con todo, creemos que el nivel de supervisión al cual hemos llegado constituye una ventaja comparativa respecto de los demás países del área.

Hoy en día el sistema financiero colombiano tiene retos diferentes en materia de internacionalización. La atención de las autoridades de todos los países es mucho mayor respecto del grado de supervisión que existe en los demás y, en el caso de los Estados Unidos ello afectará de manera clara los intereses colombianos. En la medida en que el nivel de la supervisión colombiana sea considerado aceptable para las autoridades americanas, la viabilidad de nuevas inversiones en ese mercado y la continuidad de las ya existentes puede ser resuelta definitivamente. Creemos que hoy en día también ese será un requisito indispensable para la ampliación y diversificación de las operaciones directas de la banca colombiana en el exterior. En la medida en que las autoridades tengan seguridad sobre la confiabilidad de las operaciones consolidadas de la banca colombiana se le debe permitir a ésta asumir nuevos tipos de riesgos directos en sus operaciones internacionales.

No creemos que existan ventajas de largo plazo en tener un menor nivel de supervisión. Esto, hoy en día, más bien es un obstáculo para la internacionalización de las instituciones financieras, pues los mercados a los cuales vale la pena tener acceso definitivamente impondrán serias restricciones a quienes tengan una supervisión

deficiente. El sistema financiero colombiano atraviesa por una buena época; los resultados positivos y la culminación del proceso de saneamiento del sector en los últimos años no deben dar lugar a un relajamiento del control. Más aún, el sistema financiero colombiano ha entrado en una época de mayor competencia donde los distintos intermediarios tienen cada vez mayores instrumentos para actuar en el mercado. La mejor garantía para contar con un sistema financiero seguro es que todos los agentes que participan en él sientan que deben cumplir parámetros exigentes en materia de supervisión. De lo contrario la competencia se transforma en un riesgo catastrófico y colectivo que pone en peligro no solamente a las instituciones menos expuestas al riesgo sino también la estabilidad de toda la economía. Claro está, debe haber una supervisión eficiente y en ello estamos comprometidos; pero la supervisión no debe ser inferior a la necesaria para mantener un sistema financiero estable y seguro.

CUPOS DE CREDITO Y CONCENTRACION DE RIESGO

No quisiera dejar pasar la oportunidad de comentar con ustedes la evolución reciente del pensamiento del gobierno en relación con el tema de los cupos de crédito y la concentración del riesgo.

Este es un tema que afecta constantemente las operaciones que realiza el sistema financiero. El manejo regulatorio que se le ha dado, puede implicar en ocasiones situaciones de complejo manejo, y, quizás, el régimen todavía contiene algunos anacronismos. Como consecuencia de inquietudes de las instituciones financieras y de la propia Asociación Bancaria, la Superintendencia Bancaria

ha venido revisando el tema. Como resultado de esa evaluación creemos que debe efectuarse una revisión profunda de la regulación de los cupos individuales de crédito y de concentración de riesgo, dentro de un esquema cuyos rasgos principales serían los siguientes:

- a) Conservando el límite global de riesgo, la posibilidad de otorgar créditos por encima del 10% de la base patrimonial no debe estar restringida a operaciones que estén respaldadas con determinada clase de garantías. Actualmente, sólo se pueden asumir riesgos por encima del 10% del patrimonio técnico cuando están respaldados con las garantías definidas por la Superintendencia Bancaria. No creemos que ese esquema deba continuar: las clases de garantías que escoja el acreedor en respaldo del crédito que otorgue deben ser evaluadas por su capacidad de cubrirlo ante un riesgo eventual y no por su virtualidad de obtener una mayor capacidad de crédito. Por lo tanto, dentro del cupo global de crédito o de riesgo, las instituciones financieras deben tener libertad de escoger las garantías que crean más adecuadas.

Las garantías específicas que respaldan cada operación de crédito deben más bien traducirse o reflejarse exclusivamente en el tratamiento que se le daría a la respectiva operación en materia de provisiones. Naturalmente, el grado de seguridad que reporta el esquema actual, en la medida en que no permite concentrar riesgos más allá del 10% del patrimonio sin contar con unas garantías específicas, debe entonces sustituirse por otro mecanismo que permita visualizar el manejo de los grandes riesgos. Para ello estimamos indispensable que las ins-

tituciones deban informar permanentemente sobre la condición de sus grandes riesgos, es decir aquellos cuyo monto exceda de dicho porcentaje del patrimonio. Con esta información la Superintendencia podrá hacer un seguimiento continuo de los grandes riesgos y evaluar individualmente las condiciones de pago y de garantía ofrecidas en su respaldo.

- b) No todas las operaciones activas de crédito deben considerarse de la misma manera para efectos del cómputo de los cupos individuales. En la actualidad todas aquellas operaciones que son cobijadas por el concepto de operación activa de crédito concurren a la determinación del cumplimiento del cupo individual de crédito por su valor nominal, aunque el nivel de riesgo asumido sea diferente. Sin embargo, debe reconocerse la existencia de esos riesgos diferentes entre las distintas operaciones; en particular, debe hacerse la diferenciación entre aquellas operaciones que implican desembolsos de recursos al deudor y aquellas que no lo exigen, tales como la apertura de crédito o los avales y garantías.
- c) Se buscará una simplificación importante en la forma de calcular los cupos individuales de crédito y, más concretamente, las relaciones que dan lugar a vinculación económica para estos propósitos. Sin embargo, no consideramos que esa simplificación deba beneficiar a accionistas de instituciones financieras en la medida en que estos deben ofrecer la máxima transparencia en sus operaciones, particularmente cuando constituyen un riesgo para las instituciones en las cuales participan en su capital.

NORMAS RECIENTES

El gobierno nacional ha expedido recientemente las normas que desarrollan algunos cambios significativos aprobados en la Ley 35 de 1993.

En primer lugar el gobierno nacional ha desarrollado las normas que permitieron a las corporaciones de ahorro y vivienda otorgar crédito en pesos y de consumo. En relación con el crédito en moneda legal, se definió que este no debe exceder los recursos captados del público que no están indexados, es decir, aquellos que no están denominados en UPAC. Con ello se busca dar un principio de seguridad financiera a las operaciones activas en pesos de las corporaciones de ahorro y vivienda buscando un alcance adecuado en el hecho de que estén financiadas totalmente con recursos captados también en pesos.

Respecto del crédito de consumo de las corporaciones de ahorro y vivienda se autorizó bajo los siguientes parámetros:

- No podrá estar denominado en UPAC y deberá, por lo tanto, estar financiado con recursos en moneda legal.
- Podrá comprometer hasta el 7.5% de la cartera de crédito total de las corporaciones de ahorro y vivienda. Dado el nivel actual de la cartera de las corporaciones, éstas podrían dar crédito en un monto de \$230,000 millones.
- No habrá restricciones adicionales si se trata del crédito de consumo ordinario por el sistema de tarjetas de crédito, las

cuales se sujetarán a las mismas condiciones básicas que operan para los bancos. Sin embargo, en otras modalidades podrá destinarse a satisfacer necesidades de consumo familiares o personales, pero deberá estar financiado con captaciones a término en pesos con plazo no inferior a tres (3) meses.

Como complemento de estas medidas, se faculta a las corporaciones de ahorro y vivienda para captar recursos a través de depósitos de ahorro a la vista o a término, modalidad a la que hoy no tienen acceso.

Con este conjunto de medidas las corporaciones de ahorro y vivienda quedan capacitadas para desarrollar de manera autónoma una modalidad de crédito dentro de condiciones de competencia equivalentes a las del sistema bancario. Con ello tendrán un instrumento que les permita mantener su vigencia dentro del mercado, sin limitar su capacidad para canalizar los recursos captados en UPAC a la financiación de la construcción y la vivienda, y preservando así su especialización.

De otro lado, también se han desarrollado las normas relacionadas con la conversión de las sociedades de leasing en compañías de financiamiento comercial; en particular se reguló la posibilidad que éstas tendrán, una vez convertidas, de realizar como compañías especializadas en leasing, operaciones de crédito y la de las compañías de financiamiento comercial de realizar operaciones de leasing. A este respecto, el gobierno nacional ha definido que las compañías especializadas en leasing puedan destinar hasta un

35% de sus activos a realizar operaciones activas de crédito. A su turno, las compañías de financiamiento comercial podrán entonces destinar hasta un 35% de sus activos a realizar operaciones de leasing. El porcentaje señalado se estableció con base en el objetivo de favorecer o inducir las fusiones entre compañías de financiamiento comercial y sociedades de leasing que están vinculadas y que podrían operar con mayor eficiencia si continuaran su operación de manera unificada. Al mismo tiempo, se pretende que este porcentaje rija de manera estable las operaciones de compañías de financiamiento comercial y de la especializadas en leasing, de forma que los empresarios del sector puedan tomar decisiones de largo plazo con base en el porcentaje aprobado. Indudablemente, de estas normas se desprenderá una mayor competencia para las actuales sociedades de leasing, pero éstas a su turno, deben reconocer que la ley les concedió excelentes ventajas al facultarlas para tomar recursos del público y realizar las demás operaciones de las compañías de financiamiento comercial, con lo cual tendrán una mayor capacidad para competir dentro del mercado financiero.

SEGUNDA SESION

EL FIDEICOMISO COMO INSTRUMENTO DE APOYO EN EL MANEJO DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA CONCESIONADA EN MEXICO

*Dr. Eduardo Carpizo**

Antes que nada, quiero agradecer a la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia su amable invitación a la XXVIII Convención, que me permite dirigirme a tan distinguida concurrencia, lo que es para mi un privilegio, junto con la oportunidad de tener un intercambio de ideas y experiencias sobre un reciente y novedoso uso práctico en México, de esta versátil, flexible y excepcional figura del fideicomiso.

* Director Ejecutivo Fiduciario . Multibanco Comermex S.A.

Pues bien, quiero comentarles sobre la participación del fideicomiso en la administración y manejo de proyectos de infraestructura concesionados, cuyo tema lo considero de particular interés, dada la necesidad que se tiene en cualquier país de mostrar un mayor dinamismo en la construcción de obras de infraestructura en cualquiera de sus áreas básicas como las comunicaciones terrestres y aéreas, plantas hidroeléctricas, termoeléctricas e hidráulicas, así como para otros servicios a la comunidad, que representa un reto considerable, que sin duda tendrá amplias recompensas en el futuro.

Foros como este son los indicados para abordar el tema del fideicomiso, ya que la propia asociación es y ha sido, a lo largo de los años, una instancia privilegiada de apoyo a la fiducia. El dinamismo y desarrollo que ha demostrado en este ámbito es sorprendente y no cabe duda que varios de sus miembros han jugado un importante papel en el proceso de encontrar nuevos caminos y alternativas en el uso de esta figura.

Enfocaré mi exposición partiendo de un caso práctico tomado de la experiencia más reciente que tenemos en obras de infraestructura concesionada; me refiero a la construcción y operación de una autopista de altas especificaciones, que considero nos permitirá entender mejor este novedoso esquema, que confirma la creatividad del fideicomiso, pues estoy convencido que el derecho sobre esta institución, más que estar contenido en la ley lo hemos venido haciendo día a día.

Así tenemos, que dentro del amplio programa de modernización del gobierno mexicano se ha definido como una de sus metas prioritarias aumentar sustancialmente la capacidad de su red carretera, a un ritmo acelerado para lograr la infraestructura que corresponda a las necesidades del país en materia de comunicaciones.

Ahora bien, en este sentido desde 1991 se han instrumentado diversas acciones para fortalecer este propósito, buscando no sufrir una descapitalización que le impida cumplir con otros programas sociales de mayor prioridad y dado el alto costo que implica hacer nuevas carreteras de altas especificaciones. Dentro de tales acciones, como mencioné, se ha implementado este esquema, el cual aclaro es totalmente nuevo en México y sin antecedentes en la materia. Por medio de éste, la iniciativa privada toma a su cargo la responsabilidad, tanto en lo técnico como en lo financiero, del buen término de la obra proyectada.

Con tal propósito, la autoridad competente convoca a grupos privados, principalmente a constructoras e intermediarias financieras en sus respectivas especialidades, interesados en participar en un concurso. A quien resulte ganador por haber ofrecido las mejores condiciones, se le otorgará el título de concesión correspondiente, a efecto de que realice la obra cuya ejecución es de su estricta responsabilidad, y una vez terminada la explotación comercialmente en forma exclusiva, durante el tiempo que se hubiere calculado para recuperar el monto de la inversión, así como la obtención de la ganancia esperada para el grupo concesionario. Normalmente dicho plazo fluctúa entre los diez y quince años.

Es así que, por una de esas acciones pendulares y cíclicas que ocurren históricamente en todos los países, los ojos de la gente se han vuelto al sector privado para esperar de su iniciativa y eficiencia un paso adelante en el bienestar de las grandes mayorías. El propósito es buscar eficiencia en el manejo financiero, mejorar la supervisión y control de cada proyecto y cubrir todos los aspectos fundamentales en su desarrollo, obedeciendo a criterios económicos y de rigor empresarial que fija un mercado de libre competencia.

La convocatoria al concurso para el otorgamiento de la concesión es el detonador de este esquema. Es oportuno recordar que entendemos por concesión el acto por el cual la administración pública concesionante, otorga a los particulares concesionarios, el derecho de explotar un bien propiedad del Estado o un servicio público como es el caso que nos ocupa. Así tenemos que el título de concesión es otorgado por el gobierno federal por conducto de la secretaría de comunicaciones y transportes, a favor de la concesionaria para la construcción, explotación y conservación de alguna autopista en particular. Su plazo de vigencia, como ya mencionamos, es normalmente a largo plazo, y a cuyo término los bienes afectados a la explotación de la carretera revertirán a favor del gobierno federal incluyendo los servicios conexos.

En este contexto, el concesionario se subordina a las reglas de la ley que rige la concesión y se adapta a las condiciones que se fijan en el otorgamiento de la misma por la autoridad administrativa. Por esta razón, permítanme comentar en forma resumida en el

caso de proyectos carreteros, las principales condiciones a que están sujetas este tipo de concesiones:

1. La concesionaria deberá mantener durante el plazo de concesión el carácter legal de sociedad mercantil.
2. Realizará la obra concesionada acuerdo con los tiempos que se establecen en el programa de obra.
3. La secretaría verificará el estricto apego a los planos, proyectos, especificaciones y memoria de construcción.
4. La concesionaria pondrá en operación parcial o total el tramo concesionado, conforme al orden y plazo previamente establecido.
5. En caso de que la proyección del tránsito previsto por la secretaría, en cuanto al foro y composición resultare inferior al llevarse a cabo la operación de la carretera, la concesionaria tendrá derecho a solicitar prórroga de la concesión.
6. La concesionaria estará obligada a tener suscrito y pagado una cantidad mínima del capital social.
7. La concesionaria, en ningún caso, podrá decretar dividendos en efectivo o algún otro pago de este tipo, antes de la puesta en servicio de la carretera o de alguno de sus tramos.
8. La secretaría podrá realizar en cualquier tiempo inspecciones a las instalaciones afectadas a la explotación de la carretera.

9. La concesionaria no podrá ceder o gravar parcial o totalmente los derechos a la concesión sin autorización de la secretaría.
10. La concesionaria se obliga a pagar al gobierno federal como contraprestación por la explotación y operación de la carretera, un porcentaje de los ingresos tarifados anualmente.

Una vez otorgada esta concesión, se implementa la mecánica o esquema jurídico que será el soporte legal de todas las futuras operaciones del fideicomiso, el cual se convierte en un instrumento que garantiza la transparente administración de los recursos aportados para el desarrollo del proyecto, asume la tesorería del mismo y la custodia del patrimonio. En tal virtud, se constituye un fideicomiso de administración, inversión y fuente de pago, afectando los derechos al cobro derivados de la explotación de la concesión, o sea, los ingresos por peaje y servicios conexos, una vez que opera la autopista. Dentro de este entorno, me permitiré enumerar a ustedes en forma esquemática las características más relevantes que tienen este tipo de fideicomisos:

1. NATURALEZA DEL FIDEICOMISO

1. De administración, inversión y fuente de pago.

2. PARTES

- 2.1. Fideicomitente en primer lugar: La concesionaria.
- 2.2. Fideicomitentes en segundo lugar: En su caso, las personas físicas o morales que efectúen aportaciones en di-

nero o en especie al patrimonio fideicomitado y que suscriban el convenio de adhesión correspondiente.

2.3. Fiduciario: Institución de crédito.

2.4. Fideicomisarios:

2.4.1. La misma empresa concesionaria.

2.4.2. Las personas físicas o morales que tenga el carácter de fideicomitentes adherentes.

2.4.3. Los tenedores de los certificados de participación ordinarios amortizables que en su caso se emitan.

3. PATRIMONIO

3.1. Una cantidad inicial determinada, aportada por la concesionaria, si es el caso.

3.2. Las aportaciones por un determinado porcentaje sobre el monto de las estimaciones por obra efectuada.

3.3. Los derechos al cobro y los ingresos que se generen por el ejercicio de éstos que se deriven de la explotación de la concesión, concedida por el gobierno en favor de la concesionaria.

(En el caso de las carreteras lo es la cuota por el peaje que pagan los usuarios y los servicios conexos).

- 3.4. Las aportaciones en dinero o especie entregadas por los fideicomitentes adherentes.
- 3.5. El producto de la colocación de los certificados de participación ordinarios amortizables.
- 3.6. El importe de los créditos contratados por la concesionaria para destinarlos a la realización del proyecto.
- 3.7. Los rendimientos que generen las inversiones efectuadas por el fiduciario con los recursos fideicomitados.

4. FINES (SINTESIS)

- 4.1. Que el fiduciario reciba y ejerza todos los derechos al cobro derivados de la concesión (explotación de la obra una vez terminada).
- 4.2. Que el fiduciario reciba los recursos que requiera la construcción, explotación y mantenimiento de la obra provenientes de los créditos otorgados, o en su caso de la emisión de certificados de participación, o cualesquiera otros instrumentos financieros compatibles con las características del fideicomiso.
- 4.3. Que el fiduciario invierta las cantidades de dinero que formen parte del patrimonio fideicomitado en valores de renta fija de los que legalmente le sea permitido, hasta en tanto dichos recursos no sean utilizados para el cumplimiento de los fines.

- 4.4. Que el fiduciario lleve a cabo la emisión de certificados de participación ordinarios, procediendo a su inscripción en el registro nacional de valores e intermediarios, para su posterior colocación entre el gran público inversionista.
- 4.5. Que el fiduciario con cargo al patrimonio fideicomitado proceda a liquidar los pasivos a cargo del proyecto, en los plazos convenidos en el momento y prioridad que instruya el comité técnico.

5. COMITE TECNICO

5.1. Integración

El contrato de fideicomiso preve la constitución de un comité técnico como máximo órgano de gobierno decisivo del proyecto. Está integrado normalmente por un determinado número de miembros titulares con sus respectivos suplentes, los cuales son designados por la fideicomitente-fideicomisaria y por la institución de crédito en su calidad de banco agente líder y principal financiador del proyecto, al cual podrán sumarse los que designen los fideicomitentes adherentes; dicho órgano será el único legitimado para instruir al fiduciario y resolver cualquier situación relacionada con el fideicomiso.

El comité técnico estará presidido en cada sesión por un presidente elegido entre los miembros titulares del mismo rotatoriamente, es decir, cuando en una sesión toca presidir a un miembro por parte de la fideicomitente, en la siguiente tocará presidir a un miembro

de las instituciones financiadoras. El presidente cuenta con voto de calidad para el caso de empate de los votos de los miembros en la toma de decisiones.

Asimismo, cuando la decisión a tomarse sea de carácter técnico, será imprescindible el voto aprobatorio del presidente nombrado por la concesionaria, y cuando la decisión sea de carácter financiero será necesario contar con el voto aprobatorio del presidente nombrado por el sector financiero.

Las instrucciones que gire el comité técnico al fiduciario deberán ser por escrito y ser suscritas por lo menos por dos miembros, uno de los cuales deberá ser el presidente.

El comité técnico cuenta con un secretario de actas y acuerdos que da fe de la legal constitución de sus sesiones y de la legitimidad de los acuerdos, llevando el exacto control de todo lo acordado en relación a los temas que se abordan en las sesiones. Dicho secretario asiste a las sesiones, al igual que el fiduciario, con voz pero sin voto, la periodicidad de éstas está en función de las necesidades del proyecto, pero lo normal es que se reúnan cada mes.

Las resoluciones del comité técnico son inobjetables y válidas por simple mayoría de votos de sus miembros.

5.2. Facultades del Comité Técnico

En términos generales se acostumbra establecer las siguientes:

- a) Fijar las políticas que considere apropiadas para el cumplimiento de los fines del fideicomiso.
- b) Elaborar el programa y presupuesto de los pagos a realizar con cargo al patrimonio del fideicomiso.
- c) Conocer y aprobar los créditos que contrata la fideicomitente, cuyo importe se destine al cumplimiento de los fines del fideicomiso.
- d) Aprobar la adhesión al fideicomiso de las personas físicas o morales que pretendan hacerlo.
- e) Determinar las bases y condiciones de la emisión de los certificados de participación ordinarios amortizables, así como de cualquier otro instrumento financiero susceptible de ser emitido por el fiduciario.
- f) Aprobar los términos y condiciones de los contratos que celebre la fideicomitente y el fiduciario, relacionados con el cumplimiento de los fines del fideicomiso.
- g) Instruir al fiduciario respecto del otorgamiento, por parte de éste, de los poderes generales o especiales que se requieran para defensa del patrimonio fideicomitado.
- h) Ordenar inspecciones o verificaciones del resultado del manejo de los bienes fideicomitados, designando una persona para que se encargue de dicha función.

- i) Autorizar los convenios para modificar o dar por terminado el contrato de fideicomiso, siempre que ello no afecte los derechos de terceros.
- j) En general resolver cualquier situación no prevista.

6. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL FIDUCIARIO DERIVADOS DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO

6.1. Obligaciones

- a) Recibir la titularidad del patrimonio fideicomitado.
- b) Invertir en los instrumentos de inversión que legalmente le sean permitidos, los recursos líquidos que formen parte del patrimonio fideicomitado.
- c) Recibir las resoluciones adoptadas por el comité técnico complementándolas, siempre y cuando se encuentren dentro de los fines del fideicomiso.
- d) Ejercer todos los derechos al cobro derivados de la concesión y recibir los recursos que por ese concepto se obtengan.
- e) Efectuar los pagos de anticipos a las personas que el comité técnico le indique, relacionados con la construcción, conservación, administración y operación de la autopista.
- f) Presentar al comité técnico, para su aprobación, los contratos que celebre con terceros en cumplimiento del fideicomiso.

- g) Celebrar los contratos de prestación de servicios con la empresa supervisora que le instruya el comité técnico.
- h) Recibir los recursos derivados del ejercicio de los derechos al cobro.
- i) Aplicar los recursos derivados del ejercicio de los derechos al cobro a la amortización y pago de los créditos contratados por la fideicomitente.
- j) Entregar en su oportunidad a los fideicomisarios el remanente del patrimonio fideicomitado.
- k) Respetar la relación de pago convenida antes de efectuar la entrega del remanente.
- l) Celebrar con los fideicomitentes adherentes los convenios de adhesión respectivos.
- m) Previa instrucción del comité técnico, emitir certificados de participación ordinaria amortizable.
- n) Hacer del conocimiento del comité técnico o del apoderado nombrado por el mismo, la recepción de alguna demanda judicial, notificación o cualquier reclamación relacionada con los bienes fideicomitados.
- ñ) Otorgar poderes en favor de quien el comité técnico le instruya para efecto de la defensa del patrimonio fideicomitado, pudiendo efectuarla el mismo fiduciario en caso de urgencia.

- o) Remitir, en la periodicidad que se haya convenido, al comité técnico, estados de cuenta de la administración del patrimonio.
- p) Celebrar, cuando así proceda, los convenios modificatorios o de extinción del fideicomiso.
- q) Revertir el patrimonio fideicomitado en favor de la fideicomitente, por haberse cumplido las obligaciones contraídas.

7. DERECHOS

Por lo que hace a los derechos del fiduciario, éstos podrían resumirse en los siguientes:

- a) Recibir el producto que resulte del ejercicio de los derechos al cobro derivados de la explotación de la concesión.
- b) Recibir los recursos derivados de colocación de los certificados de participación ordinaria amortizables que en su caso se emitan.
- c) Ejercer los derechos al cobro a través de la empresa operadora designada.
- d) Cobrar sus honorarios de conformidad con lo acordado en los contratos.

8. MECANISMOS DE CONTROL

Por otra parte, los mecanismos de control previstos en la implantación de este tipo de proyectos son los siguientes:

1. El comité técnico.
2. La supervisión de la calidad y los avances de los trabajos de construcción de la obra por parte de la(s) empresa contratada para tal efecto por el fiduciario, informa al fiduciario y al comité técnico el resultado de su labor permanente en la etapa de construcción, en esta parte la constructora deberá informar cuando menos una vez por mes el avance físico de la obra, el avance financiero, el control financiero, el control de calidad, el avance del derecho de vía y un reporte gráfico global, y sólo con la aprobación de la supervisora es que los montos por obra ejecutada le son pagadas a la concesionaria.
3. La supervisión que ejerce el gobierno federal a través de la secretaría de comunicaciones y transportes, de los trabajos de construcción, sobre la operación, conservación y mantenimiento de la autopista.
4. El seguimiento permanente del desarrollo integral del proyecto abarcando todos sus aspectos por parte del comité técnico.
5. La auditoría externa a la empresa operadora, respecto a los ingresos por operación, principalmente la realización eficiente del cobro de las cuotas de peaje y los ingresos por los servicios

conexos, que realiza el despacho contable elegido por el comité técnico.

6. La supervisión a las labores de conservación y mantenimiento de la autopista realizadas por la empresa operadora, por parte de la empresa supervisora elegida por el comité técnico.

9. ESQUEMA FINANCIERO

Dados los importantes montos de recursos que la realización de este tipo de proyectos implica, se suele contratar los servicios del área de ingeniería financiera de alguna institución bancaria, cuya función consistirá básicamente en diseñar diversos escenarios y modelos de valuación y sensibilización del esquema de financiamiento, la estructura de capital, y las corridas financieras. Además los mecanismos de liberación de recursos y las propias estrategias para la obtención de los mismos, por los montos y con la oportunidad requerida por el proyecto, desde luego negociando las mejores condiciones posibles de acuerdo al estado que prevalezca en el mercado financiero.

Asimismo, la ingeniería financiera analiza la factibilidad del proyecto, revisa los aspectos formales como la invitación al banco, el concurso y sus resultados, la presentación y autorización por el comité de crédito respectivo, las bases o modelos de selección de las supervisoras, las fianzas y seguros, el fondo de contingencia, el contrato de crédito sindicado y en su caso la toma en firme del colocador del papel de que se trate, incluyendo el estudio sobre los aforos, tarifas, la promoción e inducción y los convenios de

comercialización. En todo existe una gran coordinación y comunicación con el fiduciario.

Normalmente la primera fuente de financiamiento a la que se recurre es a la obtención de créditos directos a la concesionaria otorgados por instituciones bancarias. En otras ocasiones se recurre a la contratación con acreditantes colectivos por medio de la constitución de sindicatos bancarios que co-financian hasta por el monto que en lo individual se comprometan. Cuando es el caso de que las sumas a financiar sean muy cuantiosas dichos bancos recurren a su vez a buscar recursos a través de la colocación en el mercado de valores de los llamados bonos bancarios de infraestructura, cuyos recursos producto de la colocación servirán para acreditar a la concesionaria.

Ahora bien, el monto de tales recursos es ingresado al patrimonio fideicomitido por lo que su manejo se efectuará de acuerdo a las reglas que rigen al fideicomiso.

En efecto, la concesionaria puede obtener recursos por medio del mercado de valores, emitiendo valores, o papel comercial; cuya naturaleza jurídica es la de ser pagarés, colocándolos entre el gran público inversionista. Este producto será destinado al fondeo del proyecto, lo cual sucederá siempre y cuando las autoridades en materia bursátil emitan su autorización después de evaluar a la concesionaria.

10. ETAPA DE OPERACION

Una vez terminada la construcción de la obra y estando ésta en condiciones de funcionar, empieza su operación y explotación, subsistiendo el fideicomiso con toda su fuerza y vigor, con la diferencia de que ya no realizará pagos por concepto de construcción ni requerirá más los servicios de empresas supervisoras por lo que va a dicho concepto sino que sólo se contratarán para efecto de su mantenimiento.

Al quedar cumplidos algunos fines del fideicomiso, empieza el cobro de los derechos por la explotación de la obra, los cuales dejan de ser simplemente una expectativa para convertirse en flujos reales de efectivo; en el caso de las carreteras se captan todos los días. En consecuencia y para tal efecto, son contratados por el fiduciario los servicios de alguna empresa operadora, celebrando un contrato de prestación de servicios de explotación y operación, con lo cual asume la obligación de ser la receptora de los recursos generados para depositarlos en la cuenta del fiduciario; también esta empresa es la encargada del mantenimiento y promoción de la obra. Dicha empresa operadora deberá contar con todos los recursos humanos y materiales que sean necesarios para una eficiente labor, contrayendo como principal obligación la de informar cuando menos una vez al mes al fiduciario lo relativo a foros e ingresos (real y garantizado), distinguiendo y separando a los diferentes usuarios (automóviles, autobuses y camiones de carga). Así mismo deberá informar sobre los servicios de auxilio prestados (grúas y ambulancias), un reporte sobre accidentes ocurridos y de

la vigilancia y seguridad en casetas, así como de la conservación y mantenimiento de la carretera.

Como consecuencia de esta operación, -independientemente de la obtención de otras fuentes de recursos como podrían seguir siendo los créditos-, en esta etapa se suman dos fuentes más: La primera y más importante es la explotación de la obra, que ya se encuentra operando, a través del cobro de las cuotas de peaje que se recojen en las casetas instaladas para tal fin y de la implementación de servicios conexos (paradores con servicios de comida, tiendas, servicios de automóvil, estación de servicio, etc.), Estos recursos serán destinados prioritariamente a liquidar a los acreedores que financiaron el proyecto. La segunda fuente son los recursos captados por medio de la emisión por parte del fiduciario de certificados de participación ordinarios amortizables, mismos que serán colocados por una casa de bolsa en el mercado de valores y cuyo respaldo es el patrimonio fideicomitado.

Por otra parte, es importante aclarar que la emisión de estos instrumentos no es autorizada sino hasta cuando dicho patrimonio deja de estar compuesto de expectativas de derechos y recursos provenientes de pasivos, que es básicamente la composición del patrimonio en la etapa de construcción. Gradualmente se transforma en un patrimonio en términos reales más sólido al disminuir los montos de apalancamiento e irse integrando en la etapa de operación por activos patrimoniales derivados del mismo proyecto ya funcionando, lo que le permite ser una fuente de pago confiable para los acreedores del crédito colectivo que a través de tal emisión asume el proyecto.

Asimismo, quisiera subrayar que en estos proyectos los acreedores no cuentan con garantías específicas para sus créditos, pues no está prevista la finalidad de garantía en el fideicomiso, en todo caso los créditos estarán respaldados con el patrimonio de la concesionaria en cuanto a su calidad de deudor en los términos del derecho común.

La experiencia adquirida hasta la fecha demuestra que la banca sigue otorgando su apoyo a estos proyectos y podemos decir que hay buenos resultados de autopistas operando, sin dejar de reconocer que muchos de sus aspectos han sido y serán siendo modificados de acuerdo a esa experiencia, así como la implementación de diversas estrategias para bursatilizar los créditos, la celebración de convenios con transportistas, autoridades y concesionaria para obtener el incremento del aforo, así como en su caso aportaciones de capital adicional, tanto de la concesionaria como del propio gobierno.

La dinámica de nuestra economía ha propiciado la interrelación patrimonial y operativa de las empresas concesionarias, con constructoras y operadoras. Esta situación constituye una realidad que debe reconocerse y regularse. La operación agrupada permite ofrecer servicios diversificados, aumentar la competencia, aprovechar economías de escala, así como garantizar solidariamente una estabilidad financiera de la empresa concesionaria. Estas nuevas empresas concesionarias habrán de producir resultados favorables, toda vez que están orientadas a los sectores de mayor dinamismo; destacando en particular los proyectos carreteros

comentados. Este fenómeno ya se observa y se intensificará en los próximos años.

Deseo haber dejado clara la variedad y complejidad de factores que se entrelazan durante el desarrollo de un proyecto de infraestructura concesionado como el caso del carretero, así también espero que al final de esta charla podamos coincidir en que un esquema idóneo para el control y manejo es el fideicomiso, al convertirse en un vehículo sólido y permanente tanto para la transparente administración de los recursos como para la obtención de ellos y lograr así el financiamiento del proyecto respectivo. Como apuntamos, el fideicomiso no garantiza el éxito, pero desde luego si minimiza el riesgo.

Ha sido mi intención que esta modesta exposición resulte útil no sólo a los especialistas en esta rama, sino también a otros sectores, en enfrentar los retos y oportunidades que implica la verdadera modernización de un país.

Ciertamente, esta charla esta ayuna de panaceas, ya que no hay recetas mágicas para conseguir el éxito en los negocios que se nos presentan, pero considero que conocer a tiempo esquemas como el que nos ocupó y saber aprovecharlos puede hacer la diferencia a nuestro favor.

Los tiempos nos obligan a estar listos para tomar las oportunidades que se nos presentan, de buscar con talento e imaginación nuevas fórmulas para atender mejor a nuestros mercados, de pensar en un futuro próspero y con crecientes niveles de bienestar para todos, los invito a tomar una actitud solidaria.

TERCERA SESION

HACIA UNA MAYOR LIBERACION FINANCIERA

*Dra. María Mercedes Cúellar de Martínez**

Mucho se han analizado y comentado los cambios introducidos en las normas de comercio exterior, y no es para menos. La eliminación de la licencia de importación, utilizada como mecanismo de control de las compras hechas en el exterior, y la reducción de los elevados niveles y de la enorme dispersión de los aranceles, empleados para fijar diferenciales en los grados de protección aplicada a la producción nacional, implicaron un viraje de ciento ochenta grados en el manejo de la política de comercio exterior relacionada con el sector productivo. Con ello se dio por terminada una etapa en el desarrollo del país, en la que primó la orientación de la producción hacia el mercado doméstico y se inició otra en la que, efectivamente, se puso mayor

* Co-directora del Banco de la República.

énfasis en la orientación de la producción hacia la conquista de los mercados externos.

Sin embargo, al lado de estas reformas y como complemento de las mismas, se han venido introduciendo cambios de envergadura similar en el sector financiero, que hasta la fecha no han sido percibidos en su justa dimensión.

La trascendencia de las reformas hechas en el campo financiero no sólo radica en sus propios objetivos, que en esencia se pueden resumir en la búsqueda de un mercado financiero que haga accesible el crédito a todos los segmentos y estratos de la población, a costos razonables y en el logro de una más eficiente asignación de recursos, sino que también se aprecia en el impacto que tiene sobre la realización de los objetivos buscados con las reformas acometidas en la política de comercio exterior. Mientras subsistan distorsiones en el ámbito financiero, la capacidad del sector productivo de competir en los mercados externos se ve seriamente limitada.

Las reformas financieras han abarcado cambios institucionales y de organización sectorial y cambios en la orientación de la política.

De los *cambios institucionales* merecen destacarse aquellos orientados a introducirle mayores grados de competencia y eficiencia al sector. Por eso se fijaron reglas precisas para facilitar al inversionista la entrada y salida del mercado y para modificar la composición de la propiedad de los diferentes agentes financieros. Así mismo, se buscó acelerar el proceso de privatización de los

intermediarios; facilitar y flexibilizar la entrada de inversión extranjera en el sistema y definir claramente los objetivos de las entidades oficiales para incentivarlas a ser eficientes.

Por otro lado y para simplificar el marco regulatorio, con la perspectiva de incrementar la competitividad del sistema, las acciones apuntaron a levantar las restricciones sectoriales a la operación de ciertos intermediarios en sus transacciones activas y pasivas, con el fin de permitirles que actuaran en un mayor número de sectores.

De las principales medidas adoptadas en este frente, cabe destacar aquí:

- a) La autorización a los bancos para otorgar préstamos de largo plazo y acceder a recursos de redescuento con cargo a las líneas externas, canalizados por el Banco de la República;
- b) La autorización a los establecimientos de crédito para otorgar préstamos con capitalización de intereses, privilegio que antes sólo tenían las corporaciones de ahorro y vivienda;
- c) La autorización a las corporaciones financieras para hacer operaciones de factoring y crédito en todos los sectores.
- d) La autorización a las corporaciones de ahorro y vivienda, para financiar consumo e inversión en sectores diferentes al de la construcción; y

- e) La autorización a las compañías de financiamiento comercial, para realizar operaciones de leasing.

En las operaciones pasivas sobresale la liberación de las tasas de interés de los CDAT (depósitos a la vista) de los bancos y la autorización a las corporaciones financieras para captar en los mismos términos de aquéllos.

Por último, y no por reseñarlo a estas alturas es menos importante, se ha venido liberando progresivamente el mercado cambiario, siendo en la actualidad los establecimientos de crédito, fundamentalmente bancos y corporaciones financieras, los encargados de realizar operaciones de cambio, monopolio que anteriormente tenía el Banco de la República.

En el mismo marco de reformas institucionales practicadas en el sistema financiero, se relleva el hecho de que el Banco de la República fue consagrado constitucionalmente como una entidad autónoma, cuyo objetivo esencial es preservar el poder adquisitivo de la moneda, y tiene a su cargo el manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia.

En el *campo de la política*, propiamente dicho, es evidente el instrumental que tiende a desmontar las distorsiones vigentes por años en el sector, derivadas de esquemas intervencionistas y del mismo manejo de la política fiscal y monetaria.

Para corregir estas distorsiones en una primera etapa, se quiso facilitar la movilización de recursos hacia las actividades más

productivas y, a la vez, propiciar la democratización del crédito. Para tal efecto se ha buscado, por una parte, reducir los márgenes de intermediación, eliminando las inversiones forzosas y promoviendo una mayor competitividad y eficiencia en el sector financiero y, por otra, desactivar las tasas de interés subsidiadas y el crédito dirigido, aproximando las tasas de interés de todos los recursos a las del mercado. La idea de acabar los subsidios otorgados a través de las tasas de interés, estuvo acompañada de la decisión de apoyar a sectores específicos, en forma compensatoria, con recursos del Presupuesto Nacional.

Para aumentar la disponibilidad de crédito de largo plazo y alcanzar una mayor *cobertura del mercado* se introdujeron reformas adicionales, tendientes a ampliar la cobertura sectorial de los créditos redescontables en el Banco de la República, antes limitada casi exclusivamente a inversiones en capital fijo. Con el mismo propósito se estableció que los plazos serían determinados por el usuario de los recursos y no por la entidad prestamista.

También se autorizó la contratación de crédito en moneda extranjera a más de un año, que siempre había estado limitada. Esta medida, junto con el viraje de ciento ochenta grados que se le dio al manejo de la política monetaria y cambiaria a mediados de 1991, llevaron a elevar considerablemente los niveles de liquidez de la economía, sin que ello se tradujese en mayores ritmos de inflación. Cayeron así, significativamente, las tasas de interés y el crédito ha dejado de ser un bien escaso.

La sola enunciación de los cambios que se han venido insertando en el sector financiero desde finales de los años ochentas, pone de presente la magnitud de los mismos. Sin embargo, el proceso está inconcluso. Hay todavía pendientes de cambio, y quizá, de oportunidad, algunos aspectos que considero de la mayor trascendencia para que el sector contribuya al éxito de la apertura de la economía, en lugar de constituirse en obstáculo. Me refiero, así sea brevemente, al impacto que tienen sobre la misma los elevados niveles de encaje y de posición propia, -que para efectos prácticos es igual-, y las restricciones al endeudamiento externo.

Desde el punto de vista comercial, la licencia previa a las compras en el exterior y los aranceles y sobretasas a las importaciones, equivalen a imponer un sobre costo a la compra y venta de divisas. Esos instrumentos permiten que los precios de los productos que se venden en el mercado doméstico, superen los de los mismos productos en el exterior. Bajo el esquema vigente hasta que se inició el "Programa de Modernización de la Economía" en marzo de 1990, ello permitió que el sector productivo se desarrollara protegido ante la competencia externa. En teoría se presumía que, una vez superadas las primeras etapas de industrialización -lo que tradicionalmente se llamaba "la industria naciente"-, las empresas adquirirían la mayoría de edad y competirían posteriormente con la producción externa.

La razón que indujo al replanteamiento de la política comercial está en que ello no ocurrió en las proporciones esperadas. Por el contrario, el sector productivo se acostumbró a transferir costos al consumidor nacional, sin preocuparse demasiado por perder mer-

cados, debido a que los tenía cautivos, perdiendo así el aparato productivo eficiencia, en particular, los sectores dedicados a la venta de productos en el mercado interno.

A su vez, los impuestos vinculados al comercio exterior se constituyeron en instrumento muy atractivo para financiar gasto público. Era por lo general más fácil imponer tributos vinculados a este comercio que impuestos a la renta, las ventas o la propiedad, porque no había resistencia entre los agentes productivos, en especial entre los fabricantes de bienes terminados, que se beneficiaban con mayores grados de protección, en tanto que los más perjudicados, los consumidores, no contaban con voceros autorizados que opusieran resistencia a estos cambios. De ahí que los aranceles y sobretasas en Colombia, antes de las reformas iniciadas en 1989, tuviesen promedios cercanos al 50% y que el gobierno nacional dependiese en 37% de los impuestos vinculados al comercio exterior.

Describo el ejemplo de las implicaciones que muestran estas barreras impuestas al comercio exterior sobre la producción doméstica y los beneficios tributarios enumerados, por cuanto es, quizá, más fácil percibir los efectos de las restricciones y sobretasas cuando se trata de bienes, que cuando se trata de dinero. Como se verá, en el sector financiero se presenta la misma situación, con ligeras variaciones.

La prohibición, casi generalizada para el sector privado, que existió por años en Colombia, de contratar crédito externo, tiene, para efectos prácticos, idénticas repercusiones a la prohibición de

importaciones o a la aplicación de la licencia previa. Es decir, significa que el intermediario financiero puede transferir al usuario del crédito todos sus costos, sin tener que competir con el crédito externo. De ahí, en buena parte, las diferencias entre las tasas de interés externas y las internas. Ello facilita, de paso, que el gobierno también pueda imponer sobrecostos para su financiamiento, sin que se presente mayor resistencia por parte del público. Sobrecostos que, en el caso de las importaciones, se llaman aranceles y sobretasas y, en el caso del dinero, se denominan encajes e inversiones forzosas.

La forma como el gobierno se financia, por medio de los encajes o de las inversiones forzosas, no es tan obvia, pero no por ello deja de ser cierta.

Por un lado, las inversiones forzosas permitieron en el pasado subsidiar sectores de la economía, por medio de la transferencia de recursos a costos inferiores a las tasas de captación del mercado, sin que ello se constituyera en costo fiscal. Hoy, con el desmonte de este tipo de inversiones, cuando se quiere subsidiar a algún sector específico, se debe hacer con apropiaciones presupuestales.

Por otro lado, buena parte del costo de la política monetaria, a lo largo de los años, se ha sostenido con la captación a costo cero de cuantiosos recursos colocados en encajes en el Banco de la República. Por ejemplo, la reserva bancaria, vía encajes sobre depósitos en cuenta corriente, asciende a casi 1.600 miles de millones de pesos. Si el nivel de los encajes fuese similar al considerado normal en la mayoría de los países industrializados, que puede ser del

orden del 10%, se tendría que los excesos de encaje sobre depósitos en cuenta corriente en Colombia ascienden a casi 1.350 miles de millones de pesos. El costo de oportunidad de esos recursos, a la tasa de interés del 24% -la tasa promedio de captación de las OMA's-, supera los 320 mil millones de pesos. Esos recursos son los que se ahorra el Banco de la República y, por tanto, el gobierno, al mantener elevados los niveles de encajes sobre depósitos en cuenta corriente. Estas cifras no incluyen los datos correspondientes a los encajes sobre depósitos a término, que son quizá los que más incidencia tienen sobre los elevados niveles de las tasas de interés activas del sistema financiero.

Podría pensarse que esos costos se eliminarían, si el país reduce sus reservas internacionales a estándares considerados adecuados, desde el punto de vista internacional. Estos niveles serían del orden de los 4.000 millones de dólares, si se tiene en cuenta el comportamiento actual de las importaciones de bienes y servicios. La diferencia entre ese volumen de las reservas internacionales y el acumulado presente es de aproximadamente 3.800 millones de dólares. Este monto es sensiblemente igual al que se tiene congelado por cuenta de operaciones de mercado abierto en el Banco de la República. De ahí que se pueda afirmar que el costo de mantener un nivel, "considerado adecuado", de reservas internacionales que se cubre con impuestos parafiscales, asciende a más de 320 mil millones de pesos.

Por otra parte, se tiene que el costo de mantener excesos de reservas internacionales, por encima de los niveles que exigirían las necesidades de liquidez en moneda extranjera de la economía (o

la alternativa de sostener la tasa de cambio), asciende a cerca de 700 mil millones de pesos (el exceso de reservas internacionales señalado, multiplicado por el costo de oportunidad del dinero).

La pregunta de fondo, es: ¿Cuál es el problema con los encajes? Este interrogante se puede responder desde dos puntos de vista:

El primero es que los encajes, al igual que los aranceles en el caso de los bienes, afectan el costo del dinero. Ello se manifiesta, esencialmente, en que los márgenes de intermediación en el país superan ampliamente los del resto del mundo. Estudios realizados señalan que, a finales de la década de los ochentas, estos costos representaban 5 puntos de la diferencia entre las tasas de interés pasivas y activas. Posiblemente hoy ese costo es menor, por la práctica eliminación de las inversiones forzosas.

Pero, más importante que el sobre costo al uso del crédito, son los efectos perversos que tiene esta carga sobre la economía, dentro de un marco de apertura hacia el comercio exterior.

Al adoptarse un modelo de economía abierta, como se anotó, se dio un viraje en todo lo relacionado con la protección de la producción doméstica, en la búsqueda de aumentos en el grado de competitividad en los mercados externos. La pregunta es si ello se puede lograr dentro de un contexto en el que el costo del capital está distorsionado, en parte, por tener un impuesto implícito que conlleva un sobre costo y, en parte, dentro de un marco en que se facilita al sector financiero, a través de restricciones a la contratación de crédito externo, la transferencia indiscriminada de cos-

tos al usuario final, de suerte que es posible mantener tasas de interés internas diferentes a sus equivalentes en el mercado externo.

Ciertamente, desde el punto de vista de la competitividad en los mercados externos, no es lo mismo que el costo de capital sea de 35%-36%, que es el actual en Colombia, o de 20%-21%, que es lo que cuestan los recursos en moneda extranjera.

RETO DEL EXITO EN LA APERTURA, UNA MAYOR LIBERACION FINANCIERA

Por las razones expuestas, y si se desea tener pleno éxito con la política de comercio exterior, se hace evidente que hoy, a diferencia del pasado, ya no existe la alternativa de utilizar los encajes o la posición propia y las restricciones al crédito externo como herramientas de manejo monetario y cambiario.

Por lo demás, pensar que cumplen ese propósito, tampoco parece ser del todo correcto. Este punto es de gran controversia, y sin comprometer a la Junta Directiva del Banco de la República, me atrevo a decir que los acontecimientos que tuvieron lugar a lo largo de 1991, pusieron en evidencia que la demanda de la economía por dinero, y por lo tanto la oferta ex-post, se satisface de una u otra forma y que ésta se halla más vinculada con el nivel de la tasa de interés, el ingreso y las expectativas cambiarias, que con disposiciones administrativas de las autoridades monetarias.

El haber buscado controlar las disponibilidades de crédito en 1991, mediante la imposición del encaje marginal del 100% y con restric-

ciones de crédito a las importaciones, si bien produjo un crecimiento reducido de los agregados monetarios, también significó un acelerado aumento de las reservas internacionales del país, en buena parte estimulado por la demanda de liquidez en la economía, sin poder morigerarse con ello las presiones inflacionarias. El haber eliminado esas restricciones y propiciado la reducción de las tasas de interés, aún con la apertura de crédito externo a más de un año, se tradujo en la desaceleración del crecimiento de las reservas internacionales y en un rápido incremento de la oferta de dinero en la economía. La razón de que este aumento de los agregados monetarios no se hubiese convertido en mayores presiones inflacionarias -por el contrario, la presión que había sobre los precios comenzó a ceder-, se debió a que la fuerte caída de las tasas de interés y la acentuada tendencia a sustituir activos en moneda extranjera por activos en moneda doméstica, estimulada por las expectativas cambiarias, alteraron el comportamiento de los agregados monetarios, los cuales, esencialmente, responden a la demanda por dinero.

En esas condiciones y si se aceptan los planteamientos enunciados, la vigencia de los encajes, más que constituirse en un problema monetario, lo es fiscal. Los recursos que se liberen, si se reducen los encajes y si no son demandados por la economía, muy posiblemente vuelven al Banco de la República como operaciones de mercado abierto, o financian al gobierno, en sustitución de endeudamiento externo, o se traducen en disminución de las reservas internacionales, vía caídas de las tasas internas de interés, pudiendo ser perfectamente neutro su impacto desde el punto de vista inflacionario. Por tanto, el problema radica fun-

damentalmente, en saber de dónde van a salir los recursos para financiar el mayor costo que resultaría de tener el Banco de la República que pasar de una situación, en la que dispone de unos recursos a costo cero, a otra en la que tendría que pagar, por buena parte de ellos, la tasa de interés del mercado. Obviamente, si cae la tasa de interés del mercado, el costo de la operación sería sensiblemente inferior a los costos estimados en páginas anteriores.

La disyuntiva de reducir encajes es similar a la que se presentó cuando se tomó la decisión de reducir aranceles y sobretasas a las importaciones. Estos recursos, incluyendo el impuesto de ventas como se anotó, representaban cerca del 40% de los ingresos corrientes de la Nación. Fue, por tanto, indispensable buscar fuentes alternativas para sustituir rentas. En este caso, es preciso tomar una decisión de igual naturaleza.

Una vez reducidos los encajes y liberada la posición propia a niveles aceptables o comparables con los del resto del mundo, se debe proceder a liberar completamente los flujos de capitales, de manera que se introduzca una mayor transparencia al mercado y que la competencia externa garantice que la reducción de los encajes efectivamente se traslade a los usuarios de crédito, vía reducción de los márgenes de intermediación. Al permitirse que las tasas de interés en el país reflejen el comportamiento de las tasas de interés externas y las expectativas de cambios en las paridades de las monedas, se habrán dado las condiciones necesarias para el desarrollo de los mercados de futuros y opciones, herramientas esenciales para que el sector productivo pueda

competir agresivamente en los mercados internacionales, dentro del contexto de una mayor flexibilidad y libertad cambiaria. Sólo en ese momento se podrá hablar de que el sector financiero quedó realmente incorporado al programa de apertura y modernización de la economía y, también, sólo entonces se podrá decir que el sector financiero no está introduciendo elementos de competencia desleal en contra del aparato productivo doméstico.

CUARTA SESION

TENDENCIAS DE LA BANCA NORTEAMERICANA

*Dr. Alcides Avila**

SITUACION DE LA BANCA DOMESTICA

La banca norteamericana requiere de varias reformas fundamentales para volverse competitiva a nivel internacional, una de ellas es permitir que los bancos se establezcan en más de un estado y puedan actuar en otros campos como el mercado de valores, seguros y otras industrias, actividades que hoy en día están prohibidas.

* Socio, Holland & Knight Abogados. Estados Unidos

El año pasado se presentó al Congreso un proyecto muy amplio para llevar a cabo esta reforma pero poco a poco le fueron eliminando las partes más importantes y lo que quedó fue una legislación que lo único que hace es aumentar la regulación de los bancos y poner más restricciones a sus negocios y actividades.

La legislación se divide en dos puntos claves: en primer lugar, la implantación de acciones obligatorias por parte de los reguladores, dependiendo de la condición del banco. La legislación divide los bancos en cinco categorías:

- Bien capitalizados.
- Adecuadamente capitalizados.
- Sub capitalizados.
- Significativamente sub capitalizados.
- Sin capital.

Las acciones que se podrán tomar, serán por ejemplo: Forzar a los bancos para que busquen capital nuevo a través de la venta de sus acciones, imponer restricciones para hacer transacciones entre afiliados, despidos masivos de directores y gerentes y aunque el banco tenga capital positivo, nombrar un liquidador para obligarlo a cerrar.

También obligará a la Superintendencia a establecer criterios de seguridad y solvencia que deberán aplicarse a todos los bancos y se refieren a varias categorías:

- Criterios de compensación.
- Criterios de operaciones, controles, sistemas, documentación de préstamos, tasas de interés y crecimiento de bienes.
- Criterios sobre calidad de activos. Ganancias mínimas.

Bajo la administración del presidente Reagan se pretendía eliminar la excesiva regulación a los bancos, liberarlos para que pudieran hacer más negocios. El proyecto actual busca exactamente lo contrario.

SITUACION DE LA BANCA INTERNACIONAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

Este mismo tipo de reglamento, aunque más extenso, se está aplicando a la banca internacional. En diciembre de 1991 se aprobó una legislación como resultado de ciertos escándalos bancarios, entre ellos el del BCCI (Banco de Crédito y Comercio Internacional), el de la Banca Nationale de Laboro y el Banco Nacional de Grecia en Nueva York. Es una legislación muy drástica con la banca internacional, particularmente en centros como la Florida y Nueva York, pero sus efectos se pueden ver en otros lugares.

Desde que se aprobó la legislación, en 1991, solamente se han aceptado cinco solicitudes de bancos para abrir oficinas en los Estados Unidos, de más de cincuenta que están pendientes; de esas cinco, ninguna es de América Latina.

De acuerdo con los comentarios de la Reserva Federal y las conversaciones con los bancos que tienen oficinas en los Estados Unidos, no hay forma de decir cuándo podrán los bancos de América Latina abrir sus oficinas en los Estados Unidos mientras esta legislación siga vigente.

EFFECTOS DE LA NUEVA LEGISLACION SOBRE LA BANCA INTERNACIONAL

1. Mayor supervisión a nivel estatal y federal. Esto traerá como consecuencia el aumento en el costo de hacer negocios en los Estados Unidos, porque exige que la Reserva Federal examine a los bancos por lo menos una vez al año y aunque en el pasado ese examen era gratis, hoy en día no lo es. La administración de Clinton ha dicho que la banca internacional tiene que ayudar a rebajar el enorme déficit que tiene los Estados Unidos y que una de las formas es a través de los montos que se pueden cobrar a los bancos por investigaciones.
2. Para poder hacer negocios en los Estados Unidos por primera vez o seguir haciéndolos, los bancos tendrán que suministrar una información mucho más amplia sobre sus actividades y las de su casa matriz y afiliados. Dicha información debe incluir:

- Copia de los planes estratégicos de la oficina, no solamente en su país de origen, sino a nivel mundial y los de la oficina en los Estados Unidos.
- Información sobre los activos y los bienes del banco. Composición de la cartera de préstamos.
- Criterios que se utilizan para no cobrar intereses a determinados préstamos.
- Composición de activos que tengan problemas.
- Criterios para la clasificación de préstamos.
- Reservas para préstamos con problemas.
- Cualquier tipo de activo que el banco retenga basado en un remate por un préstamo. Esta es una información directa de la casa matriz, no de la oficina en los Estados Unidos.
- Información sobre las inversiones y la cartera de inversión del banco.
- La forma de calcular el capital incluyendo las reservas.
- Análisis por escrito de las ganancias del banco, si gana o pierde y por qué razón.
- Explicación de cualquier ingreso o pérdida extraordinaria.

- Explicación por escrito de cualquier cambio significativo en la gerencia del banco.
 - Explicación por escrito sobre el manejo de activos y pasivos.
 - Información sobre la supervisión del banco en la casa matriz y de sus oficinas fuera del país.
 - Información de si el banco tiene oficina o afiliado en Isla Caimán o en las Bahamas.
3. De igual forma, se presentarán restricciones en el tipo de actividades que se pueden llevar a cabo, particularmente con afiliados y con oficinas del banco en Bahamas, en Caimán o en cualquier otro lugar que se considere como jurisdicción secreta.

Muchas veces se ha tratado de regular la banca internacional en los Estados Unidos como si fueran bancos domésticos, sin embargo, este concepto no ha prosperado por cuanto el banco internacional no capta depósitos de ciudadanos norteamericanos, no ofrece seguros, no pone en riesgo el fondo de seguro americano.

La Reserva Federal ha intervenido ciertos bancos para que diversifiquen su cartera, con el argumento de que no pueden tener tantas líneas de crédito en su país de origen. Los bancos internacionales responden que abrieron oficinas en los Estados Unidos específicamente para financiar comercio con su país de origen, pero la Reserva Federal afirma que cuando se juzga un banco norteamericano se mira que tenga una cartera diversificada y que

la banca internacional debe cumplir los mismos requisitos aún cuando la oficina se haya abierto con el propósito específico de financiar el comercio con su propio país. Esta es una condición que no tiene lógica, pero es una posición real.

APARTES DE LA NUEVA LEGISLACION

- Para que un banco extranjero pueda abrir una oficina en los Estados Unidos, ya sea una agencia, una sucursal, necesita la aprobación previa de la Reserva Federal.
- Los criterios necesarios para poder abrir la oficina son:
 1. El banco se someterá a una supervisión comprensiva y consolidada de las autoridades regulatorias en el país de origen.
 2. Las autoridades en el país de origen deben aprobar la apertura de esa oficina.
 3. El banco debe dar suficientes garantías a la Reserva Federal, por escrito, de que va a mostrar sus libros y va a suministrar información sobre sus actividades y las de sus sucursales y afiliadas, principalmente de las que están en Islas Caimán, Bahamas, Panamá, etc.

La Reserva Federal pide garantía por escrito de que podrá contar con la información necesaria de cada una de las jurisdicciones especiales, sin embargo, la mayoría de las islas como Caimán o Bahamas, tienen leyes que protegen la información bancaria, es

decir, los bancos no pueden dar esa garantía porque sería una violación de las leyes de esos países.

- La legislación le otorga a la Reserva Federal el poder de cancelar o terminar la licencia de cualquier banco si no se somete a una supervisión consolidada o si ellos mismos o alguno de sus afiliados han violado alguna ley.

- Había una condición que ya se resolvió, pero que en su momento creó pánico en los Estados Unidos; decía que un banco extranjero no puede captar depósitos de menos de US\$100.000 en los Estados Unidos, si no es a través de un banco comercial. Lo que quisieron decir era que no podían captar depósitos domésticos, pero no lo especificaron. Cuando el Presidente firmó la legislación, no se habían dado cuenta de este detalle y el pánico se presentó porque con esa condición toda la banca internacional estaba violando la ley, todos tenían depósitos de extranjeros en cantidades de menos de US\$100.000. La Reserva Federal entonces envió conjuntamente con la oficina de la Superintendencia una comunicación que decía que por el momento no iban a implementar la ley hasta que el Congreso no decidiera si se había equivocado o no. El año pasado la situación se resolvió a través de una enmienda técnica a la legislación.

- Elimina el uso de las sucursales. Anteriormente un banco extranjero podía abrir sucursales para captar depósitos domésticos y ofrecer seguros en algunos estados como Nueva York. El estado de la Florida acababa de aprobar una legis-

lación que permitía la apertura de sucursales en el estado para captar depósitos domésticos, con la nueva legislación federal no se puede hacer. Los bancos que ya tenían sucursales pueden seguir operando, la ley no los afecta, pero un banco nuevo que quiera entrar al país para captar depósitos domésticos lo tiene que hacer a través de un banco comercial.

Si un banco extranjero quiere abrir un banco comercial, debe contar con la aprobación de la Reserva Federal, porque tiene que hacerlo a través de lo que se llama un *Holding Company* ; para ello deberá establecer que el banco se someterá a una supervisión consolidada y que no tiene operaciones *Off Shore* de mayor importancia. ¿Qué es mayor importancia? La Reserva Federal no lo ha establecido.

Esto tiene cierto impacto en los países de América Latina que están privatizando los bancos del gobierno. Las compañías o los bancos que compran un banco en Méjico, Venezuela o Colombia, con oficina en los Estados Unidos, tienen que conocer muy bien la nueva legislación, porque se puede afectar esa transacción. Si un banco en Colombia compra un banco del gobierno y éste tiene oficinas en los Estados Unidos, debe analizar si debe pedirle permiso a la Reserva Federal para poder llevar a cabo esa transacción o si solamente tiene que notificarlos de ella.

Si el banco en Colombia tiene una agencia o una oficina de representación y el carácter de esa oficina no va a cambiar, solamente cambiará de dueño, debe notificar al gobierno norteamericano ese cambio, pero si el banco que se compra tiene un

banco subsidiario en los Estados Unidos, tiene que pedir permiso para poderlo comprar. Si la compañía que compra no es un banco sino una empresa comercial, debe analizar si la empresa puede ser dueña de ese banco, de lo contrario la Reserva Federal puede exigir que venda el banco en los Estados Unidos, o se deshaga de las operaciones que no son bancarias en el país.

Esta posición tampoco es lógica porque lo que hace la Reserva Federal es tratar de imponer sus leyes a los países extranjeros. Con la reputación que tiene la Superintendencia norteamericana y con los escándalos tan grandes que ha habido en la banca en los Estados Unidos, parece ridículo que dicte criterios a otros países sobre la forma de supervisar bancos.

Para hacer la nueva legislación se llevaron a cabo dos estudios muy importantes:

- El primero de ellos se realizó para determinar si los bancos extranjeros que mantenían agencias en los Estados Unidos podían seguir operando como agencia, o tenían que convertirse en bancos comerciales. Este estudio se completó y se recomendó fue que podían seguir operando como agencia.
- El segundo estudio, que aún no se ha terminado, se hizo con base en el problema de la supervisión consolidada. Se trata de impartir criterios para evaluar los bancos que tienen oficinas en los Estados Unidos que no están sujetos a una supervisión consolidada. El propósito es establecer en la legislación una opción para que la Reserva Federal no se vea obligada a

cancelar la licencia a un banco que no está sujeto a una supervisión consolidada.

La Reserva Federal ha admitido que no tiene criterios claros, no sabe definir lo que es supervisión consolidada, pero la conocen cuando la ven y lo que han visto es que en América Latina no existe.

Los factores que se consideran en la supervisión consolidada son varios:

1. La Superintendencia del país de origen debe asegurarse que el banco tenga procedimientos y políticas adecuados para verificar y controlar las operaciones mundiales del banco, no solamente en el país, incluyendo las operaciones de afiliados, subsidiarias y de bancos *Off Shore*.
2. La Superintendencia debe recibir información sobre la condición del banco fuera del país, incluyendo afiliadas y subsidiarias, por investigación directa, reportes o cualquier otro modo.
3. La Superintendencia debe obtener información sobre los tratos y las relaciones del banco con todas sus afiliadas, subsidiarias y sucursales y obtener reportes financieros, que si no son consolidados, por lo menos permitan un análisis consolidado del grupo completo.
4. Debe evaluar criterios prudenciales de capital, es decir, debe existir algún tipo de criterio de capital que se pueda aplicar.

Se escuchan algunos rumores respecto a este estudio. Por razones políticas la Reserva Federal y el gobierno norteamericano no le van a decir, por ejemplo, a bancos venezolanos que tienen que cerrar sus puertas e irse del país, lo que están haciendo es limitar las operaciones de esos bancos que no están sujetos a supervisión consolidada.

Uno de esos rumores es que van a limitar las operaciones en los Estados Unidos a 20% de los activos totales del grupo. Si ese es el caso, es como decirle al banco que cierre sus puertas y se vaya. Solamente los bancos más grandes, podrían seguir haciendo negocios, la mayoría de los bancos tendrían que cerrar.

Otro rumor dice que a los bancos que no cumplan por lo menos 80% de los criterios que mencionaba de supervisión consolidada, se les pedirá que si tienen una agencia deben convertirla en una oficina de representación o cerrar sus puertas.

Esas dos posibilidades no son muy reales. Sí creo que va a haber alguna limitación sobre las actividades de los bancos, pero no creo que sea al 20%.

Los requisitos de información limitarán operaciones con compañías *Off Shore* y van a restringir la expansión. Si un banco tiene una agencia no se la van a cerrar, pero no va a poder comprar un banco americano y convertirlo en banco comercial. Si tiene una oficina de representación, se la dejarán, pero no podrá abrir más, no podrá expandir sus actividades, se quedarán con la licencia que tiene, pero de alguna forma le van a limitar sus actividades.

Otro requisito es que deben abrir los libros sobre las jurisdicciones *Off Shore*, tendrán que dar información sobre las actividades, no sobre los nombres de los depositantes o de los que tienen préstamo, pero sí deben suministrar información sobre la calidad de su cartera, de sus inversiones, el nivel de sus depósitos e ingresos.

Los bancos que no tienen el tamaño o el capital para poder abrir una oficina en los Estados Unidos, abren una oficina en Caimán o las Bahamas y establecen un contrato de un *Payable Throught* con un banco en los Estados Unidos. Esa es una práctica muy expandida y es un gran negocio para los bancos de los Estados Unidos. La Reserva Federal ha dicho que no entiende lo que es el *Payable Throught*, que piensa que es una forma en que los bancos extranjeros hacen negocios con los Estados Unidos sin permiso ni licencia. En estos momentos están estudiando este concepto para ver si lo van a limitar o a eliminar. Si esto sucede, sería un impacto muy grande para la banca, incluyendo algunos bancos norteamericanos.

Pienso que la solución de estos problemas es eminentemente política, no legal. Lo que hace falta es que los gobiernos de los países de América Latina y los dirigentes de sus bancos, dejen saber el impacto que puede tener este tipo de legislación en el comercio entre los Estados Unidos y América Latina.

Los bancos norteamericanos no están prestando en América Latina, son los bancos del propio país que abren oficinas los que otorgan las líneas de crédito para financiar el comercio. Este tipo

de legislación pone restricciones y puede limitar las líneas de crédito y el financiamiento, es por eso que son los gobiernos los que tienen que buscar esa solución.

QUINTA SESION

LA BANCA COOPERATIVA EN EL NUEVO MARCO DE APERTURA Y DESREGULACION

*Dr. Jacobo Laks**

América Latina se está enfrentando a una de las reformas estructurales de sus economías y sociedades más profundas de que se tenga memoria. Dentro de ese contexto es que la Banca Cooperativa de Fomento tiene un rol fundamental para defender y promover a los sectores de la población que se encuentran excluidos de los beneficios posibles de estos planes.

Históricamente los países de la región habían encarado un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno, en el que la *industrialización sustitutiva de importaciones* generaba un marco

* Presidente del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos de Argentina.

propicio para el crecimiento de los sectores de Pequeña y Mediana Empresa (P y MEs) por el incremento de la demanda doméstica, con el consecuente ensanchamiento de la actividad económica.

Hoy, los denominados Programas de Ajuste Estructural privilegian los mercados externos, así como la consecución de equilibrios presupuestarios, con el objetivo de insertar a los países a un mundo de incierta apertura económica. Esto lleva a reducciones significativas del gasto social y los salarios que tornan a los mercados internos en agentes pasivos y variables de ajuste del modelo, con el consiguiente deterioro del nivel de actividad, con excepción de los sectores monopólicos de la economía.

EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LA REGION

A partir de 1982, de manera coincidente con la reinstalación democrática en varios países de la región, se comienzan a implementar de manera coordinada por los organismos internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, los denominados *Programas de Ajuste Estructural*, que sin duda, condicionaron a los gobiernos en la definición de sus políticas económicas. El objetivo central de estos programas era la redefinición de los perfiles productivos de los países, y por sobre todo, la generación de saldos positivos en las balanzas comerciales, utilizando este superávit en el pago de los intereses de la deuda externa.

Dentro de dicho contexto se enfrentaron reformas estructurales que tendieron a la reducción del rol del estado en las economías locales, liberación y desregulación de los mercados domésticos, y

apertura hacia los productos externos. De este modo se fueron implementando los instrumentos en tal dirección, como fueron las privatizaciones de las empresas estatales, liberación de los mercados financieros y cambiarios, eliminación de subsidios y controles de precios, desregulación de los mercados laborales, entre otras medidas.

Paulatinamente los diferentes gobiernos, al margen del sesgo ideológico que los caracterizaba, fueron aportando medidas concretas que revirtieron la lógica del modelo de acumulación originado en las políticas de sustitución de importaciones de décadas anteriores.

EL NUEVO MODELO DESARTICULADO

La estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, si bien mostró problemas estructurales de manera relativamente rápida, conformaba un sistema articulado de manera social y sectorial, desde que el mercado doméstico configuraba su principal demanda efectiva. Los salarios, los ingresos de los pequeños y medianos empresarios, así como el ingreso de los campesinos, se sumaban para generar ese flujo de demanda de bienes y servicios que dinamizaba la economía de manera auto sostenida. El Estado contribuía con el empleo público, así como con la inversión en sectores de la economía que no se ofrecían como rentables para los privados. Dentro de este entorno es que la banca cooperativa se convierte en la expresión financiera de aquellos que no tienen acceso al crédito tradicional.

Este modelo era altamente demandante de recursos externos, por la necesidad de importar bienes de capital e intermedios, así como la remisión de utilidades y pago de regalías a los países centrales. Simultáneamente, no se llegó a generar una estructura exportadora como para suplir este déficit.

Con la implantación de los programas neo-conservadores, se revierte este perfil productivo. Se decreta la defunción de las estrategias que ven al Estado como activo agente económico y se apunta a programas de desregulación generalizada. El autoritarismo con que se manejaron estos *paquetes* de medidas permitió reducir sustancialmente los costos laborales, originando un creciente comercio exterior, especialmente a partir de la apertura de los mercados locales.

La apertura redujo las posibilidades de supervivencia de los sectores vinculados al mercado interno que florecieron a partir de la sustitución de importaciones. La nueva competencia, a veces hasta desleal por las prácticas de *dumpping*, que tiene lugar en los mercados internacionales, presiona la reducción a cualquier precio de los costos de producción internos, que por lo general, desembocan en presiones sobre los salarios. Ante las privatizaciones de los servicios públicos, que tienen tarifas que aseguran alta rentabilidad a sus propietarios monopólicos, y los impuestos altos para garantizar el superávit fiscal, son los salarios la variable de ajuste al sistema, generando un perverso ciclo implosivo de reducción de los mismos con su secuela sobre el nivel de actividad doméstica.

LA SITUACION FINANCIERA LATINOAMERICANA

A partir de la denominada *crisis de la deuda*, los flujos de capital hacia la región, que habían sido positivos hasta 1980 aproximadamente, se revirtieron con una formidable transferencia de recursos desde el sub-continente hacia los países industrializados.

En 1990 los pagos netos de utilidades e intereses ascendieron a casi 37.000 millones de dólares, mientras que las transferencias netas de recursos rozaron los US\$19.000 millones.

Durante 1991, por el avance en la negociación de la deuda externa entre la mayoría de los países deudores, así como por la declarada recesión en los países industrializados, se comenzó a vivir una nueva afluencia de capital en busca de diferenciales de interés que se caracterizó por su *cortoplacismo*. Sólo un tercio de los 40.000 millones de dólares que arribaron a la región fueron inversión externa directa, y la mayoría centrada alrededor de los servicios públicos, recientemente privatizados. En 1992 la situación no fue diferente, sólo que los fondos transferidos ascendieron a 57.000 millones de dólares.

Una importante parte de estos recursos provienen de los capitales *fugados* al extranjero durante la década de los 80s, o de capitales de tipo *golondrina* que usufructúan de la desregulación del sistema financiero internacional operada durante la última década.

La desregulación ha inventado una serie de formas para el abaratamiento del crédito en gran escala. Uno de los rasgos esenciales de la desintermediación financiera lo constituye '... *la transfe-*

cia al inversor del riesgo bancario por la intermediación financiera, transformado en riesgo empresario. . . Uno de los principales problemas que enfrentan hoy las PyMEs de la región, es que en el marco de la recesión y la inseguridad imperante, su acceso al crédito se ve limitado, justamente por el riesgo que entrañan y por los costos administrativos que implican para los bancos que pueden concentrar en un solo tomador decenas de estas pequeñas empresas.

CAPITAL EXTERNO Y LA CONSOLIDACION DEL ACTUAL MODELO

La apertura de los mercados externos de los países de la región, que se sumó a la revaluación de las monedas locales, permitió el ingreso de productos importados, provocando un déficit de la balanza comercial, que pasó de US\$10.000 positivos a US\$6.000 millones negativos. Esto pudo ser solventado por los capitales que vinieron a la región alimentando los denominados *mercados emergentes* que valorizaron sus títulos dos y tres veces en un año, cuando la recesión era el signo en los países del norte.

Ahora los capitales foráneos no solo deben solventar a la parte de compromisos externos no cubiertos por el saldo comercial, sino que deben también financiar la reversión del ahorro externo de la región. Sumado al superávit fiscal, el ingreso de capitales es la pieza clave del modelo en la mayoría de los países de la región.

Las etapas de alta y prolongada inflación erosionaron la capacidad de generación de ahorro de los diferentes segmentos sociales, por

el efecto que aquélla tuvo sobre los ingresos. El inicio de los planes de estabilidad más o menos consolidados, llevó a un notable salto del consumo, fundamentalmente aquel postergado por la incertidumbre. Este proceso se vio reforzado por la recreación del crédito a escala local, que había desaparecido de los mercados de consumo por las inseguridades económicas.

Dentro de este marco es que el ingreso de capitales puede venir a reforzar la disminuída tasa de ahorro, y en especial de inversión, de los países de la región.

De todos modos las complicaciones que ofrece el ingreso irrestricto de capitales son muchas. La presión de los dólares adicionales en los mercados internos provoca una revaluación de la moneda local, alterando la relación de los precios transables sobre los no transables. Como estos dólares van fundamentalmente a inversiones locales, se encarecen algunos servicios, reduciendo aún más la competitividad de las actividades orientadas al mercado doméstico, ya lesionadas por la apertura comercial en que se centran los programas anti-inflacionarios.

LA BANCA COOPERATIVA DE LA REGION

Significativa es la importancia de la banca cooperativa en América Latina. Cuenta con el 13% de las cooperativas del área y suman el 33% de los asociados. Algunas instituciones se hallan entre las entidades financieras más importantes de sus países.

La alteración de las reglas de juego del modelo articulado social y sectorialmente con el mercado interno, de gran efecto multi-

plicador en los sectores de las PyMEs, se agrega a las políticas de astringencia monetaria, presión tributaria y mantenimiento de altas tasas de interés reales, tornando muchos de los principios de los asociados a la banca cooperativa en poco viables en el corto y mediano plazo. El alto costo del dinero impide la reconversión de éstos en la dirección planteada, reduciendo la capacidad de reasignación que tiene la banca cooperativa en general. La disminución de la capacidad de ahorro de los depositantes tradicionales en el sistema hace que se restrinja significativamente la capacidad prestable del sector.

OBJETIVOS DE LA BANCA COOPERATIVA

No existen muchas dudas sobre el rol que le cabe a la banca cooperativa en un sistema de mercado. Son numerosos los documentos que puntualizan este tema, pero a partir de la década del 70 la actividad financiera se ha visto por encima de la actividad productiva como fuente de ingresos y de valoraciones. Esto ha llevado a que la creciente sofisticación que ha tenido el sistema financiero, impulse a los funcionarios de la banca cooperativa a adquirir especializaciones crecientes y a intentar competir (y no puede ser de otra manera) con la banca tradicional. Se diluye un tanto el contacto cara a cara con el asociado, que es mucho más que un simple *cliente*.

El sistema pasa a medirse en función de los indicadores que la banca capitalista utiliza ante la falta de emprendimientos productivos y las limitaciones de la banca cooperativa para generarlos,

no solo por los problemas estructurales endógenos, sino por las condiciones del modelo fijadas exógenamente.

Dentro de ese marco conceptual es que la banca cooperativa se ve forzada a comportarse de manera marginalmente diferencial con respecto al resto del sistema, no percibiéndose en su operatividad ninguna de las características que dan origen a su creación a partir de las cajas de crédito. No había ningún margen para ésto. Tras 15 años de operar en esta forma es difícil volver al origen, especialmente en momentos de crisis. Hoy con las nuevas reglas de juego, se puede afirmar que existen, en medio de un marco de contradicciones, las condiciones para retomar los objetivos del *Movimiento Cooperativo de Crédito*.

La banca cooperativa no es un fin en si misma. En el caso de una cooperativa de trabajo, los frutos de la empresa social, o sea una justa distribución de la plusvalía generada en el emprendimiento, son distribuidos entre sus asociados dándoles la posibilidad de captar parte del excedente, que de haber sido generado en una empresa capitalista, hubiesen formado parte de la ganancia capitalista. En una cooperativa de comercialización, el plusvalor obtenido por la venta conjunta del producto es distribuido entre los socios como manera de defender el precio del bien o servicio captado por los intermediarios.

En un banco cooperativo, los beneficios deben ir a los asociados y usuarios del servicio bancario: ahorradores y tomadores de crédito. Los ahorradores pretenden una buena tasa de interés y seguridad para mantener el poder adquisitivo de sus ahorros a lo

largo del tiempo (factor importante en la región). Los tomadores de crédito desean las mejores condiciones para obtener el mismo, en la forma más rápida posible. Al igual que en una cooperativa de comercialización o de trabajo, el éxito no se puede medir en relación directa con la rentabilidad que éstas dejan, sino en función de las características del servicio prestado y del alcance en la comunidad que se ha dado al mismo. Poco sería el éxito de un banco que genera muchas utilidades, pero que sus ahorrorradores ven evaporarse en medio de la inflación el poder adquisitivo de su dinero y los deudores pagan sus deudas con la bandera de remate en sus emprendimientos. Obviamente este no es el objetivo que se pretende. No seríamos más que otro banco del sistema con la diferencia que en el nombre se especifica la naturaleza de cooperativo del mismo.

Toda esta introducción no tiene otra meta que recordar que el fin de la banca cooperativa es crear las condiciones para que aquellos sectores, pequeños y medianos, que no tienen capacidad para acceder a los créditos del sistema tradicional, puedan conseguir los fondos necesarios para afrontar los nuevos desafíos que el sistema ofrece con mayor dureza.

Paralelamente, se deben evaluar los créditos que van a ser otorgados según los proyectos para los cuales van a ser destinados. El aspirar a prestar sólo a los que tienen garantías suficientes, deja al margen de las operaciones a muchos sectores que tienen proyectos importantes, de gran factibilidad pero que por su situación patrimonial no pueden iniciar sus actividades productivas.

Si no se apunta a ese objetivo, entonces el fin de la banca cooperativa es el de captar depósitos al menor costo posible y prestarlos a la mayor tasa de interés que sea permitida con el menor monto de cartera incobrable que se pueda alcanzar. Nada más cercano a un banco capitalista que esto. En otros términos, maximizar el margen con los menores costos operativos.

ALTERNATIVAS PARA CRECER

La compleja situación no debe ser encarada de manera unidireccional. La desintermediación financiera lleva a que existan alternativas de crédito para los grandes grupos económicos, a las que las PyMEs tienen vedado el camino. La emisión de acciones públicas, obligaciones negociables o papeles comerciales son formas de captación de ahorro a tasas significativamente menores a las existentes en los mercados.

Una de las alternativas que tienen los bancos cooperativos es la de facilitar este tipo de servicios para las PyMEs, emitiendo sus propios títulos o jugando el rol de *underwriters* de papeles de las empresas. Facilitar las operaciones de comercio exterior es otra de las prestaciones que se pueden ofrecer a los asociados con capacidad de operar en los mercados internacionales.

También se deben afrontar operaciones de ajuste hacia adentro, tales como mejoramiento de la eficiencia que permita incrementar la productividad y reducir los costos del servicio, favoreciendo a los asociados con una menor tasa de interés activa.

La creación de circuitos alternativos propios en cada uno de los renglones que se puedan atacar, pero no para competir en igualdad de condiciones con la banca capitalista, sino para generar alternativas para los usuarios y asociados de la banca cooperativa, que tienen un perfil y proyecto propio dentro del actual modelo.

Los bancos cooperativos pueden también abandonar su rol de menores intermediarios de dinero, para sumarse como socios con capital de riesgo a emprendimientos que tengan clara significación en el desarrollo de regiones, sectores sociales o productivos de interés político estratégico.

LA INTEGRACION COOPERATIVA Y SUS POSIBILIDADES

El crecimiento relativo del sector, permite la integración regional con claros resultados en la eficiencia de los servicios, a partir de la experiencia que se ha operado en la Argentina, donde los bancos cooperativos han conseguido enfrentar de manera unificada por medio del *Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos* las siguientes tareas, mediante la creación de un *holding* de empresas *ad-hoc* o la formación de departamentos y secciones en las existentes:

- Servicios de computación y sistemas.
- Tarjeta de crédito y compras.
- Empresas de viaje y turismo.

- Sociedad de ahorro y préstamo para fines determinados.
- Seguros.
- Coordinadora de obtención y colocación de fondos de entidades del sistema.
- Auditorías.
- Educación e investigación cooperativa.
- Formulación y evaluación de proyectos de inversión.
- Publicaciones editoriales y revistas.
- Representación gremial ante autoridades monetarias nacionales.
- Red de comunicaciones satelitales integrada y conectada al banco central.
- Red de cajeros automáticos.
- Departamento de asesoría en comercio exterior.
- Representación ante organismos oficiales de comercio exterior.
- Microfilmación.
- Productora radial.

A partir de este tipo de integración se han conseguido significativas economías de escala, con el consiguiente impacto en la reducción de costos.

Existen otras actividades que se pueden afrontar de manera conjunta, para las que la experiencia de los bancos cooperativos de países desarrollados sería fundamental. Se está en trámite o analizando la incorporación al *holding* de empresas para:

- Administrar fondos de jubilación y pensión
- Transportar caudales y valores
- Emitir bonos canasta.

EL BANCO CREDICOOP Y SU EXPERIENCIA

El *Banco Credicoop* es el banco cooperativo más importante de Argentina. Cuenta con 85 sucursales, una planta de personal constituida por 2.459 funcionarios, activos por 529 millones de dólares, depósitos por 359 y préstamos por 326 millones de la misma moneda. Es el séptimo banco privado nacional y el décimo séptimo si se tienen en cuenta los bancos oficiales y los extranjeros, de un total que supera los 200 bancos existentes en el país. Sus sucursales abarcan todo el extenso territorio de la República Argentina y además se complementan en la red articulada alrededor del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

Desde su creación el banco debió afrontar las fluctuaciones de la economía argentina, que tuvieron como característica central, la

erosión del rol económico y social de los sectores que se constituyeron a partir de 1978.

Para adecuar su actividad a las exigencias de los programas de ajustes implementados últimamente, la dirección del *Banco Credicoop* diseñó un programa de crecimiento y reforma administrativa. El objetivo general era el de posibilitar un adecuado crecimiento en las nuevas condiciones del programa de ajuste, realizar una reforma administrativa tendiente a mejorar la eficiencia en la gestión; todo ello manteniendo los objetivos de asistir financieramente a la pequeña empresa y otros sectores populares y los principios cooperativos en la gestión de la entidad.

Esto llevó a cambios en las *políticas comerciales* a partir de la implementación de nuevos servicios tendientes a vigilar mejor las necesidades de los asociados e incrementar los ingresos por comisiones.

- Servicios de banca telefónica que permite a los asociados acceder a información sobre sus cuentas o servicios del banco en forma automática mediante voz digitalizada, transmisión por fax o computadora personal de socio.
- Integración del banco a una red que facilita los movimientos de fondos de las empresas con cuentas en diferentes bancos (Datacash).
- Participación en el mercado de capitales, mediante la emisión de obligaciones negociables del banco.

- Nuevo servicio de cuentas corrientes en dólares.
- Emisión de una nueva tarjeta de crédito internacional.
- Plan de ahorro y préstamo en dólares.
- Venta de productos no bancarios (turismo, seguros).

La implementación de los nuevos planes, implicó simultáneamente, una *reforma administrativa* cuyo objetivo básico es el eliminar la carga administrativa en las filiales, procediendo a la centralización y automatización de los procesos administrativos.

Este proceso fue acompañado por un plan informático cuyo objetivo es el *dato único*, es decir el registro único de cada operación en su lugar de origen y la afectación simultánea en los diferentes registros. Esto permite una mayor agilidad en la información de uso interno y externo.

Esta reforma administrativa es acompañada de una nueva *política tecnológica* con una gran inversión en equipos y *software* buscando obtener los siguientes resultados:

- Conexión en línea en tiempo real de todas las sucursales mediante la instalación del sistema bancario en línea, lo cual brinda enormes posibilidades operativas y administrativas.
- Instalación de terminales en las cajas de todas las sucursales.

- Instalación de una red de cajeros automáticos, que integran la red CABAL del *Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos*, que a su vez está interconectada con una red más amplia de alcance nacional e internacional.

Las mejoras administrativas y tecnológicas posibilitaron un sustancial aumento en la productividad del personal ocupado, en dos años la dotación total se redujo en 500 empleados, mientras que la cantidad de operaciones cursadas creció sustancialmente.

Sin embargo, todos los cambios realizados requirieron de una política de capacitación intensa y de motivación del personal.

Los planes actuales de capacitación abarcan tres ejes: La capacitación hacia el empleado integral, la capacitación para la conducción, y la capacitación para la calidad de servicio y la actividad comercial.

La motivación del personal se procuró combinando una labor institucional, una política de capacitación y una política de remuneraciones a partir de un sistema de *Evaluación de Desempeño* que alienta y premia al mejor de los empleados y funcionarios.

Los resultados del *Plan de Crecimiento y Reforma Administrativa* han sido satisfactorios, ya que permitieron un aumento de los recursos canalizados, una diversificación de los servicios ofrecidos, mejoras en la calidad de atención a los asociados y una significativa reducción de costos (a partir de mejoras en la eficiencia administrativa y el desempeño del personal) que ubica al

Banco Credicoop en mejores condiciones para afrontar un mercado financiero altamente competitivo y profesionalizado.

CONCLUSION

Los bancos cooperativos pueden cumplir un rol funcional a la consolidación de este modelo de exclusión social que se está definiendo en la región. También pueden adoptar una posición principiante y mantenerse en una actitud expectante a los acontecimientos. Probablemente ninguna de las dos sea la más razonable en la actual coyuntura. Las alternativas pasan por aprovechar algunos de los espacios que el sistema deja, estrechando los vínculos con bancos cooperativos de otros países para acceder a financiamientos conjuntos externos, así como la creación de otros servicios generales que beneficien a los asociados, permitiendo un proceso tendiente hacia un modelo de sociedad más justo y participativo.

SEXTA SESION

REFORMAS FINANCIERAS EN AMERICA Y EUROPA

*Dr. Ernesto Aguirre Carrillo**

Hace un par de semanas, cuando recibí la gentil invitación de la Asociación Bancaria para conversar con ustedes, estuve pensando acerca del tema apropiado para tratar en un foro como éste, y si bien lo que a primera vista parecía más lógico, y lo primero que vino a mi mente, fue el hablar sobre las reformas financieras en América Latina, en la medida en que durante los últimos cuatro años he tenido la oportunidad de asesorar a los gobiernos de once de los países del área en desarrollo de esos procesos de reforma, pensé que lo fundamental de estos temas es ya bastante conocido para todos nosotros y opté por

* Negociador Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

hablar acerca del contexto mundial en materia de reformas financieras.

Con lo anterior pretendo contribuir a ampliar un poco el marco de análisis de la idea, presente en todos nosotros, de que el proceso de reformas financieras y de los bancos centrales en América Latina no es un fenómeno aislado sino que forma parte de una tendencia mundial que, con similares o diferentes características, se presenta en muchos otros sectores del mundo. De acuerdo con lo dicho, voy a referirme, en primer término, a las reformas financieras que tienen lugar en los países de Europa Central y Oriental, incluyendo la Federación Rusa. En segundo lugar examinaré el proceso de armonización y reforma de los sistemas financieros de Europa Occidental (especialmente en el marco de la Comunidad Económica Europea); luego haré referencia a los procesos de reforma que están actualmente en curso en los Estados Unidos de América, y finalmente, comentaré brevemente los procesos latinoamericanos.

Lo anterior con el propósito de hacer unas descripciones, más o menos someras, de dichos procesos de reforma y de determinar si hay algunos elementos comunes en todos ellos, y, en caso de haberlos, identificar cuales son dichos elementos, todo lo cual ha de llevarnos, en últimas, a reflexionar sobre el estado actual de nuestro sistema financiero y sobre cuales pueden ser los puntos de referencia de sus desarrollos hacia el futuro.

Antes de examinar aspectos específicos de las reformas, es conveniente hacer un recuento de algunos de los temas fundamen-

tales que están siendo debatidos al avanzar los procesos de cambio. Los principales son, en materia de banca central, la mayor o menor autonomía de la cual deben gozar los bancos centrales para el diseño y ejecución de las políticas monetarias, cambiarias y de crédito; la redefinición del papel que juegan esos bancos centrales dentro de sus respectivos países; la determinación de las operaciones que les corresponde realizar y finalmente, el análisis acerca de cuál debe ser el alcance de su capacidad de emisión normativa, especialmente en asuntos relacionados con la ejecución de las políticas monetarias, cambiarias y de crédito.

En materia de sistemas financieros, se discute fundamentalmente cuál es la manera como dichos sistemas deben integrarse, cuáles deben ser las características esenciales de las entidades que los componen y cuáles deben ser ellas, así como cuál es la capacidad operativa que debe tener cada uno de esos tipos de entidades, al igual que el tratamiento que deben dar las autoridades de supervisión a los sistemas financieros, con las características que ellos adquieran luego de los procesos de reforma.

Estas discusiones se presentan en un contexto general de cambios profundos, entre los que podemos destacar la globalización de los mercados financieros, las nuevas características de los movimientos de bienes y de capital, los movimientos integracionistas, la crisis profunda de sistemas financieros o de parte de ellos, tanto en mercados significativos a nivel mundial como en otros menores, y los cambios en las estructuras sociales y políticas que se han venido presentando en un número importante de países.

Es evidente que, frente a tales procesos, las estructuras y los sistemas financieros deban reaccionar y adaptarse al igual que las normas que los rigen y, en efecto, así ocurre en buena parte de los países del mundo. A ello obedecen los procesos de reforma.

PROCESOS DE REFORMA EN PAISES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Nos referiremos, en este aparte, a los procesos que vienen desarrollándose en los siguientes países: Hungría, Polonia, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, la República Checa y la Federación Rusa.

A. Elementos característicos de estos sistemas financieros antes del comienzo de las reformas

Puede considerarse que antes de la iniciación de los procesos de reforma, que tiene lugar a mediados de la década pasada, los elementos característicos de los sistemas financieros que ahora nos ocupan pueden resumirse como sigue:

1. La existencia de un gran banco estatal con predominio absoluto sobre el sistema, encargado de ejercer, a la vez, las funciones de creación de especies monetarias y de otorgante básico de crédito para los diferentes agentes económicos.
2. Tanto la creación monetaria como el otorgamiento de crédito se basan fundamentalmente en permitir el adecuado desenvolvimiento del plan económico general. No existe una verdadera política monetaria o de crédito independiente, se trata simplemente de proporcionar los medio de pago y de crédito

necesarios para la ejecución del plan; en tales circunstancias, variables como la tasa de interés carecen de la significación que se les asigna en un sistema de economía de mercado como elemento determinante en el funcionamiento del sistema financiero.

3. El sistema, igualmente, se halla aislado de las variables externas, debido al completo monopolio estatal de la tenencia y manejo de moneda extranjera; así, la tasa de cambio carece de las funciones que le son propias en un sistema financiero capitalista, y pasa, básicamente, a ser un instrumento de orden contable.
4. Existe una separación prácticamente completa del circuito financiero y de pagos de los hogares y el de las empresas. En el primero se depositan los excedentes en bancos de ahorro o en el banco central y se realizan la mayoría de los pagos en efectivo. En el segundo casi todos los pagos se realizan mediante cargos en cuenta o con instrumentos negociables.
5. Adicionalmente, en muchos de estos países existían bancos especializados, igualmente estatales, cuya función básica consistía en proporcionar crédito a las empresas de determinado sector de la economía; los fondos se recibían del "banco central" y, de todas maneras, no existía el criterio de maximización de utilidades; la guía básica, como atrás se dijo, sería el cumplimiento del plan.

6. Dadas las características mencionadas, conceptos como los de supervisión bancaria se presentan de una forma diferente: las entidades financieras son entes del Estado con una función específica que cumplir, determinada por las autoridades centrales y que se expresa en los planes económicos, así que el control se asemeja bastante al que se ejercería sobre cualquier otro ente estatal. Igualmente, los criterios que usualmente se asocian a esta temática como los del riesgo de insolvencia o de no pago, se presentan en forma diferente a como generalmente los concebimos: el tomador básico de crédito es el propio Estado, a través de sus empresas, y este, a su vez, es igualmente el propietario de las entidades bancarias. En cuanto a los ahorradores particulares tampoco se presenta el criterio de riesgo en la medida en que sus depósitos son garantizados por el Estado. Adicionalmente, tampoco existía una relación coherente entre riesgo y tasa de interés.

B. Aspectos fundamentales de las reformas

1. Organización y funciones del sistema financiero:

La idea inicial que se ha seguido para la creación de una nueva estructura bancaria requiere, en primer lugar, dividir el banco estatal, que es eje del sistema antiguo, de tal manera que el mismo preserve solamente las tradicionales funciones de banca central (o al menos algo que se le aproxime tanto como sea posible), mientras que lo relacionado con otorgamiento directo de crédito a las empresas o a los hogares, al igual que la recepción de depósitos

y, en general, la prestación de servicios bancarios a unos y otros, estaría a cargo de entidades diferentes.

En efecto, esta división inicial de la estructura financiera se presentó, al menos formalmente, en Hungría en 1987, la URSS en 1988, Polonia en 1989 y Checoslovaquia en 1990 al igual que en Bulgaria.

Sin embargo, como podía presumirse, no ha sido sencillo el crear una nueva estructura que, en un tiempo corto, pueda asumir las funciones bancarias. Las soluciones que se han intentado dependen en gran medida de la situación existente en cada país antes de la reforma, pues en unos de ellos existían grandes bancos especializados con una considerable red de sucursales, y en otros la función básica de recepción de depósitos y otorgamiento de crédito directo se desarrollaba por medio de agencias u oficinas del banco estatal, que ahora hará las veces sólo de banco central. Igualmente influyen de manera determinante otros factores como la división del país en regiones, con sus correspondientes escuelas de orden político y económico.

Así tenemos que, en los pasos iniciales del proceso, se recurrió a esquemas diferentes, por ejemplo, en Checoslovaquia se crearon dos bancos (uno en cada una de las Repúblicas) que se encargarían del crédito de corto plazo, mientras los créditos de largo plazo se desplazaron al Banco de Inversiones, que anteriormente tenía poca actividad. En Polonia, por su parte, se utilizaron las antiguas sucursales del Banco Nacional de Polonia (banco central) para la prestación de servicios bancarios, y como método para determinar

cuáles de ellas habían de preservarse se trató de reagruparlas, a fin de que cada sector del país fuera atendido por bancos de similar tamaño, de acuerdo con su volumen de transacciones, de activos y de cuentas. En Hungría, por su parte, se ha tratado de que los nuevos bancos atiendan a empresas del mismo sector económico. En Bulgaria, se han mantenido los antiguos bancos especializados, permitiéndoles atender otros sectores, a la vez que algunas antiguas agencias del banco central se han reagrupado para prestar servicios bancarios. Además, se permite la creación de nuevos bancos privados, varios de los cuales ya han recibido las correspondientes licencias, pero en la práctica sus operaciones han sido reducidas.

En general, además de las posibilidades de utilizar tanto las antiguas agencias del "banco central" para la prestación de servicios bancarios al público como entidades independientes, así como la de rediseñar las actividades de los bancos especializados (donde estos existían) a fin de que presten servicios más generalizados, y algo similares a lo que podría llamarse banca comercial, se ha tratado también, con mayor o menor éxito, permitir la creación de nuevos entes que cumplan con estas funciones. Lógicamente para que los nuevos bancos jueguen un papel importante se han encontrado varias dificultades, propias de los procesos de transición, y que se ven, en factores como la poca presencia de estos bancos por estar limitados en términos de agencias u oficinas frente a la gran concentración preexistente en la industria bancaria, lo cual, evidentemente, favorece a los entes ya establecidos. A ésto se unen prácticas como que, las empresas mantienen sus fondos en una sola cuenta, lo que hace muy rígida la competencia

en el mercado de depósitos. De todas maneras también los entes preestablecidos confrontan problemas importantes, especialmente los relacionados con cartera pesada y con los altos niveles de concentración de sus activos.

Las soluciones que se van intentando, difieren en aspectos operativos, pero responden a ideas básicas similares. En síntesis, en lo que tiene que ver con la organización institucional del sistema, se trata de tener un banco central que se ocupe de las funciones de regulación monetaria, crediticia y del cambio exterior, de una parte, y de otra, de tener entidades financieras independientes de aquel, que se encarguen de hacer llegar el crédito a las empresas y a las familias, que reciban depósitos y presten servicios bancarios a unas y otras, sin limitarse a un sector determinado de la economía y, como regla general, pudiendo desarrollar una gama de operaciones relativamente amplia.

Evidentemente, para lograr el objetivo relacionado con el banco central se requiere como prerrequisito que el sistema de precios tenga un real significado económico, y así dos de ellos: la tasa de interés y la tasa de cambio, puedan actuar como elementos importantes en el desenvolvimiento del crédito y de las operaciones en moneda extranjera. Todo esto supone, lógicamente, la disminución del papel fundamental jugado hasta ahora por las autoridades de programación a través de los planes económicos, y el permitir en mayor grado la actuación de las propias fuerzas de oferta y demanda.

Esto se ve igualmente reflejado en el actuar de las entidades bancarias independientes; se trata de abrir su capacidad para competir en los mercados de la captación y la colocación, de disminuir la concentración de su portafolio y variarlo en la medida de lo posible, introduciendo conceptos tales como los de dispersión y prevención del riesgo; todo lo cual supone, desarrollar un esquema de supervisión apropiado para este tipo de entidades.

2. Supervisión:

En primer término, en la *parte institucional*, debemos mencionar que, hasta el momento, la función supervisora ha sido asumida, en general, por los bancos centrales con algunas excepciones como en el caso de Hungría, en el cual la asume una oficina relacionada con el Ministerio de Finanzas. La transición de un control similar al que se ejerce sobre cualquier oficina pública, a una supervisión sobre entidades financieras que responde a otros principios, requiere todo un cambio de mentalidad, que debe realizarse a la par con la introducción de mejoría en algunos aspectos esencialmente técnicos; así tenemos que, en las etapas iniciales, las actividades de supervisión se han confinado a emitir algunas regulaciones prudenciales y a verificar, por parte de la autoridad de control, los informes periódicos que entregan las entidades. Aún no se han desarrollado procedimientos que permitan visitas e inspecciones de fondo a dichas entidades, ni esquemas de evaluación y clasificación de activos, así como los necesarios para verificar los diferentes coeficientes exigidos.

El ejercicio de la actividad supervisora se hace aún más complejo debido a circunstancias como la preexistencia de una cartera en malas condiciones, y concentración de riesgos, que resultan del propio tipo de organización económica existente antes del inicio de las reformas, y cuya resolución más que de las propias autoridades de control, depende de decisiones macroeconómicas que van tomando las autoridades económicas en cada país.

Igualmente otras circunstancias de orden legal, político y económico hacen más compleja la situación. Ejemplo de ello es el caso de la propiedad y de la legislación fundamental sobre contratos, y estructuras societarias, la cual se halla aún en proceso de elaboración en unos casos o de afianzamiento en otros.

Como se ve, los problemas directos que se están enfrentando son significativos, pero aún así no se les puede considerar en forma aislada; la verdadera posibilidad de éxito del proceso de reforma pasa por un contexto más amplio, que incluye la toma de definiciones en los aspectos básicos que mencionamos en el párrafo anterior y la capacidad de cada país para implementar esas reformas, todo ello sin entrar a hablar de sus posibilidades de lograr un equilibrio macroeconómico y grados aceptables de crecimiento.

PROCESOS DE REFORMA EN EUROPA OCCIDENTAL

Nos referiremos básicamente a los procesos relacionados con la integración dentro del contexto de la Comunidad Europea.

A. Aspectos básicos de la armonización

Probablemente los primeros esfuerzos de importancia en materia de armonización de las reglas, sobre las entidades que componen los sistemas financieros en la Comunidad Europea, se reflejan en la Primera Directiva Bancaria de 1977, en la cual se estableció una serie de requisitos mínimos que las entidades de crédito deberían reunir, a fin de ser autorizadas para operar como tales en los países miembros. A su vez se consagró el principio del "trato nacional", en el cual un Estado miembro estaría obligado a no exigir a instituciones de crédito de otro miembro requisitos legales o procedimientos diferentes de los exigidos a las entidades nacionales a efecto de ser autorizadas para operar en dicho país.

Si bien este paso tuvo su importancia, en realidad lograba tan sólo una igualdad de tratamiento, pero no avanzaba hacia la creación de un verdadero mercado común en materia de servicios bancarios y financieros.

Es sólo con la adopción de la llamada Segunda Directiva Bancaria (expedida en diciembre de 1989 y cuyas disposiciones se incorporan a través de normas internas de los países miembros, a más tardar el 1 de enero de 1993), que se avanza de manera inequívoca hacia un mercado unificado. En efecto, en dicha directiva se determina que las instituciones de crédito habilitadas como tales en un Estado miembro, estarán automáticamente autorizadas para establecer sucursales y para ofrecer libremente sus servicios a cualquier individuo o empresa comercial en cualquier otro Estado miembro, sin necesidad de autorización adicional. Es decir

que la licencia tendrá efectos en todos los países de la Comunidad o, en otras palabras, que cada Estado miembro reconocerá como válidas las licencias para operar concedidas a entidades de crédito por cualquier otro Estado de la Comunidad (principio del "reconocimiento mutuo").

Las entidades de crédito pueden usar su autorización para prestar servicios bancarios en otros Estados de la Comunidad, ya sea a través de sucursales, o directamente desde su país de origen. Pero este principio no se extiende a sus subsidiarias, pues éstas son consideradas como personas jurídicas diferentes de la matriz, estando, por consiguiente, sometidas a pedir su propia autorización.

El tipo de operaciones que podrá realizar una sucursal en otro Estado está determinado por dos factores: a) que la respectiva operación le sea permitida a la casa matriz en su país de origen, y, b) que la operación sea de aquellas incluidas en el anexo a la Segunda Directiva Bancaria.

Veamos ahora cuales son las operaciones incluidas en el anexo:

1. Aceptación de depósitos y de otros fondos repagables del público;
2. Otorgamiento de crédito, incluyendo, entre otros, crédito de consumo y crédito hipotecario, así como la financiación de transacciones comerciales y la realización de operaciones de factoring;

3. Leasing financiero;
4. Servicios de transmisión de moneda y pago;
5. Emisión y administración de medios de pago (cartas de crédito, cheques de viajero, aceptaciones bancarias, etc.)
6. Avales y garantías;
7. Negociación por cuenta propia, o de sus clientes, en:
 - a) Instrumentos del mercado monetario (cheques, letras de cambio, certificados de depósito, etc.);
 - b) Moneda extranjera;
 - c) Futuros y opciones;
 - d) Instrumentos de cambio y de tasa de interés;
 - e) Acciones y otros títulos transferibles;
8. Participación en emisiones de títulos y prestación de servicios relacionados con tales emisiones;
9. Prestación de asesoría financiera;
10. Actuación como corredores;
11. Manejo de cartera;

12. Guarda y administración documental;

13. Servicio de referencia de crédito, y

14. Servicios de custodia.

Las sucursales podrán realizar cualquier operación que cumpla los dos requisitos mencionados, inclusive si tal tipo de operación no es permitida para las entidades nacionales en el país receptor.

De lo anterior podemos sacar dos conclusiones claras: la una es que se impone, en el esquema de la Directiva, cierta idea de banca múltiple, y la otra, que aquellos países que hoy no permiten a sus propias entidades la realización de operaciones de las mencionadas en el anexo, seguramente tendrán que hacerlo, si no quieren que ellas estén en desventaja competitiva tanto en su propio mercado nacional como cuando deseen actuar en el ámbito comunitario.

En síntesis, se impone, en los países de la Comunidad, por medio del mecanismo descrito, un esquema de banca universal o múltiple, en el sentido de no establecer diferencias entre banca comercial y banca de inversión y de permitir la realización de toda la gama de operaciones descritas atrás para las instituciones de crédito.

B. Supervisión y control

En materia de supervisión de las instituciones de crédito, la regla fundamental que rige en la Comunidad Europea, a partir de 1993,

es que la responsabilidad supervisora está en cabeza de las autoridades del país de origen de la institución, incluso respecto de las sucursales de la misma en los demás países miembros, y de las operaciones que hayan de tener efecto a través de las fronteras del país de origen. Como excepciones importantes a esta regla se contemplan la supervisión de los aspectos de liquidez de las sucursales y la de los aspectos relacionados con la implementación de política monetaria, de los cuales la responsabilidad primaria recae en las autoridades del país receptor.

Evidentemente la aplicación del esquema descrito requiere cierto grado mínimo de armonización de las reglas de métodos de supervisión y regulaciones prudenciales.

Los aspectos en los que ha avanzado más el proceso de armonización son los siguientes:

1. Supervisión consolidada:

De acuerdo con la Directiva comunitaria sobre esta materia, expedida en abril del año pasado (que actualiza y reforma a la Directiva de 1983) la supervisión de una entidad de crédito (es decir, aquella cuya actividad consiste en recibir depósitos u otros fondos repagables del público y en otorgar crédito por su propia cuenta), debe hacerse en forma consolidada con la de toda otra entidad de crédito o entidad financiera (es decir, entidades no captadoras que realizan cualquiera de las actividades consideradas como financieras) que sea filial de aquélla.

Se entiende por filial una entidad sobre la cual la matriz ejerza en opinión de las autoridades competentes, una influencia dominante. Igualmente, debe consolidarse cuando la matriz tenga directa o indirectamente el 20% o más de los derechos de voto o del capital de otra empresa, y también cuando la matriz de una entidad de crédito sea una de las llamadas "sociedades financieras de cartera", siendo éstas algunas de las reformas más novedosas que introdujo la nueva Directiva, pues antes tan sólo se exigía la consolidación en los casos en donde la matriz era una entidad de crédito.

La nueva Directiva contiene toda una serie de interesantes disposiciones sobre el alcance de la obligación de consolidar, la forma como ésta se debe realizar, y sobre casos de subconsolidación y aquellos en que se requiere, adicionalmente, supervisión individual específica sobre entidades pertenecientes a un grupo consolidable. Por ahora, no nos corresponde entrar a tratar en detalle los contenidos de la Directiva, los cuales darían por sí solos para una interesante exposición. Baste, para terminar este punto, señalar que la supervisión consolidada se traduce, en últimas, en que los datos financieros de todo el grupo, y no los de la entidad de crédito aislada, deben aplicarse para la determinación del cumplimiento de las regulaciones prudenciales básicas, tales como normas sobre capital adecuado, concentración de riesgo, etc.

2. Reglas sobre solvencia:

Se han armonizado, en primer término, las reglas sobre capital mínimo requerido para que una entidad de crédito pueda iniciar

funcionamiento, éste es de 5 millones de ECUS y, además, no puede bajar de dicho nivel en ningún momento de la vida de la entidad.

En segundo lugar, tenemos armonización en las reglas sobre coeficiente de solvencia, que exigen una relación entre fondos propios, y activos ajustados por riesgo más contingencias y similares (off- balance- sheet items) no inferior al 8%.

Adicionalmente, las reglas sobre solvencia se complementarán con coeficientes que tengan en cuenta los riesgos de fluctuaciones en tasas de cambio y tasas de interés; pero la normatividad sobre estos puntos aún es discutida por los miembros de la Comunidad.

3. Dispersión del riesgo:

En esencia el esquema planteado en materia de grandes riesgos, consiste en pedir que todos aquellos riesgos (créditos o inversiones) superiores al 10% de los fondos propios de una institución de crédito en relación con un solo cliente o grupo de ellos deben ser reportados, al menos una vez al año, a las autoridades de supervisión.

Estos grandes riesgos, por su parte, individualmente considerados no podrían ser superiores al 25% de los fondos propios de la institución de crédito, y el conjunto de los grandes riesgos (es decir, aquellos superiores al 10% de los fondos propios, como atrás se dijo) no podrían superar en 8 veces el total de los fondos propios.

La definición de un "grupo con unidad de interés" es imprecisa, pues se trata de dos o más personas naturales o jurídicas cuyos vínculos de propiedad, control, etc. hacen que deban ser consideradas como un solo riesgo. Seguramente deberá progresarse en la precisión de esta definición, así como de los posibles métodos por medio de los cuales la autoridad de control puede determinar que existe un grupo con unidad de interés económico (presunciones) si se quiere que la normatividad sobre este punto, vital en un sistema financiero, sea efectiva. Igualmente existen puntos para revisar en materia de la amplia gama de excepciones que en esta materia se han aceptado dentro del régimen comunitario.

4. Otras regulaciones:

Además de los aspectos mencionados, creemos que vale la pena comentar las regulaciones comunitarias en otros como los que siguen:

- En materia de control de la entidad supervisora sobre los accionistas reales o potenciales de una institución de crédito, vemos que la Segunda Directiva requiere que antes de conceder la autorización para funcionar, se informe a la entidad de control del país de origen acerca de la identidad de aquellos que hayan de poseer el 10% o más del capital o de los derechos de voto, o que, de alguna otra forma, puedan ejercer una influencia significativa sobre el manejo de la institución de crédito; la entidad supervisora se reserva, por su parte, el

derecho de no conceder la autorización en caso de que no considere aceptables los nombres propuestos.

Igualmente, tanto los accionistas involucrados como la propia institución de crédito, tienen la obligación de reportar a la entidad supervisora cualquier transferencia de acciones en relación con el 10% o más del capital de aquélla, o las operaciones a través de las cuales se llegue a dicho nivel o a los de 20, 33 o 50%, o aquellas mediante las cuales un accionista que haya llegado a tales niveles baje de los mismos. En estos casos se trata de un simple requerimiento de información y no hay autorización de por medio, pero la norma resulta efectiva en la medida en que la autoridad de control está investida para sancionar los comportamientos de los dueños que vayan en perjuicio de la institución de crédito, y así disponer de información precisa y oportuna sobre su identidad y sus niveles de control sobre la entidad resulta bien importante.

- También se han preocupado las autoridades de la Comunidad por tratar de armonizar las legislaciones de los Estados miembros en materias como liquidación de entidades de crédito (especialmente en determinar las autoridades competentes para ello) y sobre esquemas de protección de depósitos (punto sobre el cual se muestran partidarias de que existan al menos esquemas mínimos que protejan a los depositantes que no estén en capacidad de acceder a información adecuada sobre las correspondientes instituciones de crédito). Pero sobre estos puntos aún se habla en términos bastante generales y no existen todavía Directivas propiamente dichas, sino propuestas o recomendaciones.

- Finalmente, vale la pena comentar que las autoridades comunitarias han tomado posición en favor de limitar la participación de instituciones financieras en sectores diferentes del financiero, y es así como la Segunda Directiva dispone que las instituciones de crédito de los países miembros no deberán tener más del 10% del capital de entidades no financieras, ni invertir más del 15% de sus fondos propios en una de ellas, ni en conjunto, más del 60% de sus fondos propios en entidades no financieras.

Vistas ya, en forma rápida, las principales características que se van moviendo en las legislaciones de los países miembros de la Comunidad Europea dentro de su proceso de armonización en relación con sus sectores financieros, pasemos ahora a examinar las tendencias predominantes en el proceso de reforma de los Estados Unidos.

PROCESOS DE REFORMA EN LOS ESTADOS UNIDOS

A. Antecedentes

A comienzos de 1991 la administración del entonces Presidente Bush presentó al Congreso un proyecto de ley que contenía, entre otras, reformas en los siguientes aspectos relacionados con el sector financiero en los Estados Unidos de América:

1. Reformas al esquema del seguro de depósitos, especialmente el establecimiento de límites máximos para el cubrimiento de un mismo asegurado.

2. Reformas en cuanto al ámbito operativo de los bancos, especialmente en los siguientes aspectos:
 - a) Ampliar, al cabo de un período de transición de 3 años, el radio de acción de las entidades bancarias a todo el territorio nacional.
 - b) Permitir que los bancos con adecuados niveles de capitalización, al integrar sociedades controladoras de instituciones financieras, pudieran intervenir, a través de filiales, en la prestación de una amplia gama de servicios financieros, incluyendo operaciones relacionadas con emisión y negociación de acciones y títulos de crédito, seguros, y actividades de fondos mutuos, y
 - c) Autorizar que compañías de seguros, de participantes en el mercado de valores, y fondos mutuos, pudieran participar en la propiedad de bancos, e inclusive que las nuevas sociedades controladoras de instituciones financieras pudieran ser de propiedad de sociedades no bancarias ("compañías comerciales").

B. La Reforma de 1991

El Congreso no aprobó las enmiendas propuestas en los aspectos mencionados y expidió una nueva legislación mediante la cual, a la vez que aprobaba una recapitalización del Fondo de Seguro de Depósitos (como lo solicitó la administración) introdujo una serie de reformas al esquema de supervisión y regulación, que habrán de tener profunda incidencia en el sistema financiero, pero que

difieren de la filosofía que inspiraba la propuesta de la administración Bush.

La nueva ley (FDIC Improvement Act) busca proteger los fondos del Seguro de Depósitos mediante el establecimiento de restricciones y nuevas regulaciones a los bancos y otros captadores, y enfatiza fuertemente la importancia de los niveles de capitalización de las entidades financieras, atribuyéndole toda una serie de consecuencias específicas a los niveles de capitalización en que se encuentra cada entidad.

Comentemos brevemente algunos de los aspectos más salientes de la nueva legislación:

1. Las instituciones bancarias se clasificarán en 5 categorías de acuerdo con sus niveles de capitalización. Así, los bancos "bien capitalizado," es decir, aquellos que exceden significativamente los mínimos requerimientos de capital establecidos por las regulaciones, podrán desarrollar sus actividades utilizando todas las posibilidades generales de acción que la legislación actual permite; los "adecuadamente capitalizados" (2a. categoría), es decir aquellos que cumplen con todos los requisitos mínimos de capital establecidos por las regulaciones, tendrán, como limitaciones adicionales, las de no poder captar depósitos recibidos de intermediarios de fondos, ni pagar tasas de interés consideradas excesivamente altas al realizar sus captaciones, sin autorización expresa de la Corporación Federal de Seguro de Depósitos. Luego, las entidades calificadas como "sub-capitalizadas", es decir, aquellas que no logren

cumplir con alguno de los requerimientos mínimos de capital, deberán presentar a la Corporación mencionada un programa de recapitalización, indicando la forma y términos en los cuales recuperarán niveles adecuados de capital, y también la manera como preservarán sus relaciones de capital, limitando temporalmente el crecimiento de sus activos, su expansión geográfica y los productos financieros ofrecidos. A su vez, si la entidad bancaria es subsidiaria de una compañía controladora, esta última deberá garantizar el cumplimiento del programa y el comportamiento de la entidad comprometida.

En cuanto a las entidades "significativamente subcapitalizadas", aparte de presentar un programa aún más estricto que el antes comentado, estarán sujetas a posibles cambios en sus directivos o administradores, los cuales podrán ser ordenados por la Corporación si no se cumple rigurosamente el programa, así como a recibir una posible orden de fusionarse en forma obligatoria con una entidad similar, y a posibles sanciones adicionales, incluyendo una posible intervención.

Finalmente, las entidades consideradas como "críticamente subcapitalizadas", es decir aquellas cuyo capital básico se reduzca por debajo del 2% del total de sus activos, podrán ser intervenidas dentro de un plazo no mayor de 90 días y liquidadas si no se supera de inmediato la situación, incluso si técnicamente aún pueden ser calificadas como "no totalmente insolventes".

2. Adicionalmente, las agencias reguladoras deberán expedir (y actualmente están en proceso de hacerlo) reglas específicas sobre controles internos de las entidades financieras; crecimiento de los activos; garantías de créditos; documentación que debe ser requerida para otorgar y respaldar un crédito; créditos relacionados con actividades de finca raíz y, finalmente, riesgo de interés.
3. Las actividades de los bancos autorizados por entidades reguladoras de los estados, no podrán ir más allá de las permitidas a los bancos federales. Es decir, que se modifica el sistema dual de regulación dentro del cual la banca de los estados se utilizaba, en algunos de ellos, para prestar nuevos o adicionales servicios bancarios, siendo una especie de laboratorio donde se ensayaban tales productos antes de ser permitidos a otro nivel.
4. Se modifican las reglas de acceso a la liquidez, en la medida en que las entidades que no cumplan con los requerimientos mínimos de capital tendrán limitado su acceso a los fondos de la Reserva Federal, su acceso al crédito de otros bancos y, como antes mencionamos, prohibido su acceso a depósitos recibidos de intermediarios de fondos y a captaciones realizadas a través del pago de altas tasas de interés.
5. Se introducen cambios en las reglas aplicables a bancos extranjeros que operan en los Estados Unidos. Mencionaré tan solo algunos de los cambios principales:

- a) La Reserva Federal deberá ahora aprobar la apertura de cualquier oficina bancaria extranjera que desee operar en los Estados Unidos, incluyendo sucursales, agencias y oficinas de representación. Las reglas que se deben cumplir para obtener el permiso de apertura serán las mismas para cualquier tipo de ellas e incluyen el demostrar, a satisfacción de la Reserva Federal, que el banco extranjero está sujeto a supervisión completa sobre bases consolidadas por los reguladores del país de origen. Adicionalmente, en los casos de agencias y sucursales, la Reserva Federal podría exigir el consentimiento de las autoridades del país de origen para su apertura, y requisitos adicionales relacionados con la capacidad financiera y administrativa del banco.

- b) Si la Reserva Federal determina la existencia de cualquier violación legal, o de prácticas inseguras o peligrosas, podrá exigir la terminación de actividades de cualquier sucursal, agencia u oficina bancaria extranjera que opere en los Estados Unidos, al igual que si considera que las operaciones de ésta son contrarias al interés público.

- c) La Reserva Federal examinará anualmente a las sucursales y agencias extranjeras en los Estados Unidos, en coordinación con los demás supervisores competentes.

- d) Las sucursales o agencias extranjeras aprobadas por autoridades de los estados, deberán limitar sus actividades a las mismas que están autorizadas para desarrollar las entidades similares de orden federales; salvo expresa autorización de la

propia Reserva Federal, previo concepto favorable de la Corporación Federal de Seguro de Depósitos.

6. Las entidades bancarias serán examinadas con mayor frecuencia y profundidad; se requerirán más reportes públicos verificados por auditores y se incrementarán los costos del Seguro de Depósitos.

Es probable que todas estas reformas lleven a una más rápida consolidación de los bancos, en la medida en que ello se hace necesario para poder cumplir con los nuevos requerimientos. También es muy posible que las nuevas reglas y exigencias, al incrementar los costos de las captaciones tradicionales, lleven a las entidades bancarias a procurar el "titularizar" sus activos, y a ofrecer servicios que les generen comisiones, más que a incrementar la captación tradicional bajo la forma de depósitos.

Lo anterior seguramente puede provocar un crecimiento más acelerado de los mercados de capitales y de su papel como proveedores de crédito, lo que a su turno generará reacción de las entidades bancarias, en procura de que se les permita atender las demandas de crédito y ofrecer nuevas opciones y productos financieros, teniendo facultades más amplias para negociar con títulos de crédito y participar en ciertos segmentos de los mercados de capital.

Todo esto, unido a la consolidación de agencias reguladoras, lo cual se ve cada vez como algo más cercano, y a la necesidad de los bancos norteamericanos de ser internacionalmente competitivos,

permite prever que las presiones habrán de continuar y que el FDICIA será tan solo un paso dentro de un proceso de reforma que aún tiene mucho por andar en el caso de los Estados Unidos de América.

PROCESOS DE REFORMA EN AMERICA LATINA

A la par con los procesos que hemos examinado, en la actualidad a través de América latina, se desarrolla un proceso de adaptación de los sistemas financieros a las nuevas condiciones económicas. Probablemente desde la época que transcurre entre las dos grandes guerras mundiales, cuando se presentan en la región las misiones Kemmerer, al igual que procesos de reforma en el sur del continente y en México, no se adelantaba un movimiento con las actuales características de simultaneidad y profundidad en nuestro subcontinente.

En términos generales podemos ver los siguientes tipos de cambios:

En materia de banca central, las cartas orgánicas de muchos bancos centrales de la región (o sus reglas básicas a nivel constitucional) y las normas que las desarrollan y complementan, o se han modificado en forma reciente como en los casos de Chile, Colombia, Argentina, Venezuela y Perú, o viven en la actualidad un proceso de reforma como, entre otros países, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Paraguay.

En general, en estos procesos se busca fortalecer la autonomía de los bancos centrales a fin de que puedan cumplir, de una mejor

manera, su función de velar por la estabilidad interna y externa de la moneda y por el correcto funcionamiento del sistema de pagos en el país. A la vez se persigue dotar a dichos bancos de instrumentos de manejo monetario flexibles (preferiblemente de los llamados indirectos), y, en general, de la capacidad jurídica y operativa que les permita ejecutar adecuadamente las políticas monetarias, de crédito y de cambio exterior, y diseñarlas (cuando dicha facultad les corresponde, lo cual tiende a ser cada vez más la regla general) de tal manera que sean efectivas y constituyan, de esa forma, un elemento estabilizador. Tienden a restringirse las facultades para realizar operaciones que, al ser directamente intervencionistas, desfiguran de modo importante el libre juego de las fuerzas de mercado.

En cuanto al sistema financiero, diferente de la banca central, vemos que se han expedido leyes que introducen reformas en Chile (desde mediados de la década pasada), y, más recientemente, en México, Colombia y Perú, y se adelantan procesos de reforma, entre otros países, en Bolivia, Paraguay y Uruguay. A su vez que se van implementando y reglamentando las leyes básicas ya dictadas en aquellos países que, como mencionamos, ya han modificado total o parcialmente sus textos básicos.

En los mencionados procesos de reforma vemos que, entre otros puntos, se tiende a facilitar la disminución de la propiedad estatal en el sector financiero, se introducen mayores posibilidades de recepción de capitales extranjeros e igualmente están presentes otros dos elementos, a saber: el permitir una mayor capacidad operativa a las entidades bancarias, como elemento importante

el que exista cierta armonía mínima en las reglas básicas de control prudencial entre los diferentes países, y es dentro de este marco que se ubican los esfuerzos que a nivel internacional se vienen haciendo para coordinar normas sobre, entre otros tópicos, adecuación de capital (incluyendo los temas de fondos propios y poderación de activos); evaluación y clasificación de riesgos; dispersión del riesgo, y técnicas contables y de supervisión consolidada.

De todas maneras, como puede verse, los procesos de reforma están aún en curso y puede preverse que grandes discusiones habrán de desarrollarse, especialmente en temas como el grado apropiado de "universalización" de las entidades bancarias; el nivel adecuado de participación en los mercados de capitales y las modalidades operativas de tales entidades. Igualmente se habrán de seguir examinando puntos como los relacionados con la forma como la legislación de un país o grupo de ellos afecta la competitividad de las instituciones financieras correspondientes a un determinado grupo y a nivel mundial.

Todo ésto permite prever ajustes adicionales a las reformas realizadas y una continuación de los procesos en curso, dentro de la idea, expuesta al comienzo de esta charla, de que los sistemas financieros buscan adaptarse a las nuevas condiciones económicas y financieras imperantes pero que, dentro de su proceso de adaptación, influyen a la vez con fuerza, a esas mismas condiciones económicas de orden general.

SEPTIMA SESION

*Dr. Alberto Dahik**

Es una verdadera satisfacción para mí, un honor y una oportunidad importante, ésta que me ha otorgado la Asociación Bancaria de Colombia para poder tener un diálogo con tan selecto grupo de empresarios y banqueros del sector financiero de Colombia y de otros países del continente. Hoy he sentido realmente qué significa la integración, que fácil, qué lógica es entre nuestros países, he estado hasta las doce del día en la oficina de la vicepresidencia en mi país y ahora estoy en la tarde dictando esta conferencia en Cartagena.

Quiero aprovechar para hacer un recuento de qué hemos hecho en el Ecuador, qué estamos haciendo, qué esperamos hacia el futuro y qué significa ésto para un grupo que está en el sector financiero.

* Vicepresidente de la República del Ecuador.

En agosto de 1992, el presidente Sixto Durán Ballén asumió el poder, en un momento económicamente muy difícil para Ecuador. La reserva monetaria era solamente de US\$100 millones y su liquidez no llegaba a US\$20 millones. Teníamos un déficit de las cuentas del sector público de 7.5 puntos del Producto Interno Bruto y hacia el mes de agosto de 1992 se había mantenido un período de cinco años consecutivos de 50% de inflación anual, es decir, un verdadero desequilibrio fiscal, una situación inflacionaria persistente y unas perspectivas económicas no muy halagadoras. Fue necesario entonces y no cabía otro camino, implementar un fuerte programa de ajuste para recuperar la estabilidad económica del país.

El 3 de septiembre se inició un programa de estabilización económica compuesto, entre otros elementos, por la elevación del 130% en el precio de los derivados de los hidrocarburos, de 35% a 65% las tarifas eléctricas dependiendo de diversos sectores y la adopción de un ingenioso sistema cambiario que permitió gradualmente pasar de un sistema de mini-devaluaciones pre-anunciadas, que eran un elemento generador de expectativas inflacionarias, al sistema actual de absoluta y total flotación y flexibilidad cambiaria, sin incautación de divisas por parte del banco central.

Dicho programa añadió a las ortodoxas e indispensables medidas de ajuste macroeconómico, que no pueden ser evitadas cuando se quiere corregir desequilibrios como los que tenía la economía en

Ecuador, la adopción de un sistema cambiario esencial para romper expectativas inflacionarias. Se sobre-devaluó la moneda a 2.000 Sucres por dólar en el banco central y se introdujo un bono que se le entregó a los exportadores por la diferencia entre la cotización que había al momento de devaluar y los 2.000 Sucres, es decir, los exportadores no recibieron Sucres, recibieron un bono dólar por la diferencia, un papel en moneda extranjera.

La sobre devaluación de la moneda de 1.400, que era el tipo de cambio, a 2.000 y la introducción de ese bono dio como resultado algo obvio: Al vender los exportadores ese bono en el mercado, se produjo un interesante papel del banco central en dólares, que atrajo capitales, lo cual de inmediato produjo en el mercado libre, que siempre ha existido en el Ecuador, una cotización muy por debajo de la que tenía el banco central. Todos los importadores fueron a comprar al mercado libre las divisas para importar, el banco central comenzó a ganar reservas porque los exportadores entregaban a una cotización alta, los importadores compraban en el mercado libre a una cotización más baja. El banco central emitía el papel que seguía alimentando el mercado, la cuenta de capitales se llenó de divisas, se deprimió el tipo de cambio en el mercado libre y la moneda se estabilizó alrededor de 1.800 Sucres por dólar.

Después de unos meses se dejaron de emitir los bonos, no se le compraron más divisas a los exportadores y se vieron obligados a acudir al mercado libre. El banco central tenía, como tiene hoy, casi un billón de dólares de reserva.

Esto rompió totalmente las expectativas devaluatorias acostumbradas que tenía la economía ecuatoriana, de inestabilidad de su moneda y ha producido una gran estabilidad. Actualmente el banco central del Ecuador tiene una importante reserva, una mesa de dinero y una mesa de divisas por medio de la cual se realizan los ajustes de liquidez y del sistema cambiario.

Como consecuencia de este programa y de las expectativas de la gente de que no habría devaluación, de la absoluta disciplina fiscal y la acumulación de depósitos que el sector público viene haciendo en el banco central, durante los últimos seis meses hemos tenido la más baja inflación mensual, comparando el respectivo mes, con los cinco años anteriores. Desde noviembre hasta abril, se han presentado cifras de inflación mensuales más bajas que en los últimos cinco años, es decir, hemos logrado romper la tendencia inflacionaria y empezar el descenso de la inflación tan esencial para poder lograr un ambiente de inversión, de estabilidad y de crecimiento hacia el futuro.

La disciplina fiscal es la base de nuestro programa de ajuste económico y de recuperación de la estabilidad económica. Pero, un programa que ajuste, que estabilice, que recupere una economía, no tiene sentido si no abre puertas a la inversión, al crecimiento y a la modernización. Era el paso inicial, hoy el esfuerzo del gobierno nacional en el Ecuador está encaminado a mantener un programa que proporcione estabilidad, que genere confianza y una economía sin inflación, pero al mismo tiempo lograr la fundamental modernización del Estado y la reforma estructural en el país.

- **Ley de Presupuestos.** El caos presupuestario en el Ecuador era impresionante. El 50% de los fondos públicos del presupuesto consolidado del sector público se administraba a través del Presupuesto General del Estado, el otro 50% se encontraba en entidades autónomas, electrificación, petróleo, ferrocarriles, etc. Del 50% que controlaba el Presupuesto, 80% de los fondos estaban pre-asignados. Esta figura en el Ecuador era considerada en los organismos internacionales como la más compleja y absurda de las pre-asignaciones que existen en el planeta. En Ecuador, por ejemplo, hay impuestos a las llamadas telefónicas para financiar el deporte. Todos los presupuestos del sector público, sean entidades autónomas o no, hoy en día tienen que ser aprobados por el Consejo Nacional de Desarrollo y por el Ministro de Finanzas. Se ha logrado establecer un instrumento jurídico esencial para la disciplina fiscal y la modernización del Ecuador.

- **Ley de Mercado de Valores.** Ya entró en vigencia y cumple con los objetivos del gobierno nacional: crear todo un conjunto de incentivos para abrir compañías, emitir papeles, para tener un verdadero mercado de valores en el país. Esta ley permite la emisión de papeles que antes no se podían emitir, da incentivos para tener un capital abierto, es decir, crea el marco jurídico que acompaña a la estabilidad financiera, a la mesa de dinero del banco central, a la desregulación del sistema financiero, para que exista un verdadero mercado de capitales en el país y se pueda promover una Bolsa de Valores real, no nominal, como existía en el pasado.

- **Ley de Modernización del Estado.** Esta ley ya fue aprobada en primer debate y por la información que tenemos sabemos que será aprobada definitivamente. Sus objetivos son:
 - Racionalización y eficiencia administrativa.
 - Descentralización y desconcentración de las actividades del Estado.
 - Prestación de servicios públicos y de actividades económicas, que hoy están en manos del Estado, por parte de la iniciativa privada.
 - Delegar total o parcialmente los servicios o actividades al sector privado.
 - Venta de empresas estatales.

Creemos que esta ley es el principal instrumento para el cambio que el gobierno nacional persigue para modernizar la sociedad ecuatoriana. Además de permitir privatizaciones, de darle al Presidente de la República la facultad de decidir qué empresas se pueden vender, reorganizar o fusionar, deroga la Ley de Régimen Administrativo del Ecuador y faculta al presidente a emitir el código administrativo ecuatoriano y variarlo semana a semana, mes a mes, o año a año, de acuerdo las cambiantes realidades de economías y sociedades.

Con la vigencia de esta ley, el Presidente de la República del Ecuador, podrá reordenar la administración pública sin sujetarse a las inflexibilidades que tienen las leyes de régimen administrativo de nuestros países. Se reconoce en esta ley que el ejecutivo y no el legislativo, es quien debe tener la capacidad de auto normarse en la operación y funcionamiento del gobierno y sus entidades.

Además, la Ley de Modernización del Estado elimina una serie de trámites burocráticos que hoy dificultan la actividad privada y productiva en el Ecuador. El sistema cruzado de requisitos es totalmente eliminado en esta ley. Cuando se acude a una entidad del Estado para hacer algún trámite, ésta sólo podrá exigir única y exclusivamente certificados que tengan que ver con su propia institución y no con ninguna otra.

Esta ley también impone en el Ecuador el derecho de petición. Todo reclamo o solicitud que se haga a una autoridad pública, deberá ser resuelto en un plazo no mayor a quince días, salvo que una norma legal expresamente señale un plazo distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación, ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos, vencido el respectivo plazo, se entenderá por el silencio administrativo que la solicitud ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta favorablemente para el reclamante. De igual forma, establece plazos para los informes técnicos para que éstos no puedan detener los trámites que empresarios y sector privado hacen.

Establece la desmonopolización, le otorga al Estado la capacidad de delegar, por ejemplo, la dotación de servicios de seguridad social a sectores privados. Permite también entregar los servicios telefónicos y eléctricos al sector privado, e incluso que ésto pueda llevarse a cabo con la conversión de deuda externa.

- **Ley de Aduanas.** Las aduanas ecuatorianas desde la época de la colonia han sido un antro de perdición, una verdadera herramienta de extorsión y chantaje. La nueva ley elimina lo que actualmente impone la legislación, que es la obligatoriedad de que cada importación sea revisada por un aforador y aforada dentro del recinto aduanero. Se someterá a un proceso aleatorio y se revisará fuera del recinto aduanero. El contrabando o la distorsión de declaraciones dejará de ser un delito penal, será comercial y se lo sancionará con una multa. No se hará una revisión de todas y cada una de las importaciones como sucede.

Mediante esta ley se establece un ordenamiento administrativo especial, para que la aduana pueda pagar altos sueldos a quienes allí trabajan, para que no sean tentados como siempre ha sucedido.

- **Ley de Unificación Salarial.** Uno de los grandes problemas que existe en el Ecuador es la complicación salarial, porque el salario se compone de doce sueldos, decimotercer sueldo, decimocuarto sueldo, decimoquinto sueldo y decimosexto sueldo, bonificación del transporte, bonificación por alto costo de la vida, bonificación complementaria. La Ley de Unificación

Salarial hace desaparecer toda esta maraña de salarios, de bonificaciones, de compensaciones y los unifica en doce pagos iguales mensuales.

No voy a citar las otras leyes que están en trámite en el Congreso, lo que pretendo mostrarles es el enorme esfuerzo por desenredar el Ecuador. Luego de haber producido un paquete económico de estabilización, de haber logrado romper expectativas negativas, de haber fortalecido la reserva monetaria y de haber alcanzado una baja en la tendencia inflacionaria, que esperamos mantenerla durante los cuatro años del gobierno.

Este proceso de estabilización, de modernización, de reforma estructural, de privatización, de delegación del gobierno, de nuevo código administrativo, ha estado acompañada por un importante elemento que aquí en Colombia tiene que ser tratado separadamente en una exposición: la irrenunciable vocación del gobierno al libre comercio, a la apertura y a la integración.

Desde que se abrió la frontera, el comercio entre Colombia y Ecuador pasó de US\$50 millones por un lado, y US\$150 millones por el otro, a una proyección de US\$220 millones y US\$170 millones, es decir, del 91 al 92 casi hemos duplicado y del 92 al 93, esperamos duplicar nuevamente y llegar a un volumen cercano a US\$400 millones entre nuestras dos economías. Esto es una demostración del enorme impacto que la integración tiene.

La inversión colombiana en el Ecuador es notable, no solamente en flores, bienes raíces y agricultura. Hay plantas como la del

grupo Carvajal, en la ciudad de Ibarra, de enorme importancia, la cervecería del grupo Bavaria y muchas otras. El gobierno nacional seguirá en esta vocación y en una sola dirección de promover el libre comercio y la integración.

Afortunadamente contamos con un extraordinario socio, el presidente César Gaviria. Cuando vinimos, una vez electos, el presidente Duran Ballén y yo, a conversar con él, se estableció un verdadero compromiso, por la decisión del presidente Gaviria de continuar la integración. Durante años se venía discutiendo si se abriría o no la frontera, al mes y medio de haber asumido el gobierno, el presidente Duran Ballén abrió la frontera con Colombia, los resultados están a la vista, otros discutieron y no lo hicieron. Ya la tenemos abierta también con Venezuela, esperemos ahora que tanto Colombia como Ecuador podamos jugar un papel importante en que el Perú pueda unirse a este esfuerzo. Estaremos entonces integrados hasta Bolivia, cuya política es realmente aperturista en nuestro continente.

Todo ésto que he explicado son elementos que les permiten darse cuenta de cuál es nuestra filosofía, nuestra convicción. ¿Hay un terreno más fértil entonces que éste, añadiendo la paz interna de la cual gozamos, la estabilidad social y la estabilidad política, para que se produzca una vinculación poderosa entre los sectores financieros del Ecuador, Colombia y de los demás países? La respuesta es obvia, no existe un terreno más fértil.

Quiero recordar ante ustedes que el rol del sistema financiero en cualquier país, en un proceso de integración, es un rol insustituible

y peculiar. Insustituible, porque es en el sistema financiero donde se encuentran dos grupos fundamentales de la sociedad: aquellos que depositan sus ahorros y aquellos que los requieren para invertir. Es un rol especial, porque muy pocas cosas tienen en una actividad económica un rol tan general como el del sistema financiero. Si el sector arrocero está mal, hay un problema sectorial determinado allí, si la producción cervecera está mal, es un problema del sector específico, si el sistema financiero no cumple su rol, toda la sociedad sufre, pierde sus potencialidades, sus capacidades de desarrollarse, de crecer, de generar empleo e inversión, por lo tanto, es un rol muy especial.

¿Puede el sistema financiero reaccionar tardíamente ante cifras como las que he presentado de crecimiento del comercio exterior?
¿Puede el sector financiero desconocer que para nuestras sociedades, que están demostrando a través de industriales, agricultores y comerciantes enormes capacidades de integrarse y multiplicar la actividad económica, debe desempeñar un rol que aumente significativamente esas potencialidades y ser el elemento catalizador de una profunda integración, movimiento de capitales, especialización, utilización de las ventajas comparativas que solamente un sector financiero dinámico, pujante e integrado puede hacer?

Quiero invitarlos señores miembros de la comunidad financiera colombiana y latinoamericana a tomar en cuenta el enorme reto que los tiempos modernos nos están imponiendo: hacer de nuestros sistemas financieros el verdadero vehículo, el motor de este proceso de integración. Coadyuvar al movimiento de capi-

tales, coadyuvar a que exista un mayor flujo de negocios en nuestros países. Que se profundicen las ventajas de un libre comercio a través de posibilidades de inversión y de movimiento de capitales, que se posibilite aún más la generación de empleo, la atracción de tecnologías, la posibilidad de economías de escala que permitan a nuestros países ingresar a ciertas etapas de la producción y a conceptos de producción que sin una cierta escala no se pueden dar y que sólo se generarán si el sistema financiero toma la decisión de asumir esos riesgos en conjunto en nuestros países.

Sé que el Ecuador está haciendo su parte en el proceso de integración y estamos seguros que Colombia también. Sigamos siendo lo que hemos sido hasta ahora, buenos socios con enormes potencialidades. El Ecuador los invita a unirse con su capacidad a todos los esfuerzos que está haciendo y que he descrito para lograr que nuestra sociedad avance, progrese y se modernice.

SESION DE CLAUSURA

*Dr. César González Muñoz**

La Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, entidad gremial y de servicios al sector financiero, celebra y se siente altamente honrada con la presencia del Señor Presidente de la República en esta sesión de clausura de su vigésima octava Convención.

Expresamos también nuestros sentimientos de gratitud para con el señor Vicepresidente Dahik de la República del Ecuador. Muchas gracias, señor Vicepresidente, por visitar Cartagena de Indias y por permitirnos escuchar sus palabras. Su presencia aquí es símbolo de fraternidad.

* Presidente Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia.

Las importantes e ilustrativas contribuciones del señor Ministro de Hacienda, del señor Superintendente Bancario y de la señora Co-directora Cuéllar de Martínez del Banco de la República, son muestra clara de la positiva actitud de las altas autoridades del Estado en relación con eventos como éste, que reflejan una parte importante de la opinión nacional.

Oímos y se nos oye públicamente. Se practica la democracia en una reunión donde impera el respeto y el reconocimiento mutuo entre el Estado y las organizaciones sociales.

Nuestro sincero reconocimiento también hacia los demás ponentes extranjeros y nacionales que nos dejaron oír sus ideas sobre aspectos de gran interés para la ampliación del conocimiento y de la experiencia del sector financiero colombiano y de los usuarios de sus servicios.

Las distintas autoridades de Cartagena y del Departamento de Bolívar hicieron posible llevar a cabo felizmente esta Convención. Todas ellas son objeto de nuestro profundo agradecimiento.

Y nos rodea la vital y hermosa Cartagena, ciudad anfitriona por excelencia. Una vez más se recrea el amor por la gente y por los lugares de este patrimonio de toda la humanidad. Señores extranjeros; cuenten, por favor, lo que han visto aquí.

En nombre de la Convención, dejamos registradas nuestras expresiones de gracias a quienes colaboraron tan eficazmente en la organización de este evento.

A todos ustedes, señores convencionistas y sus acompañantes, les decimos que ASOBANCARIA se siente altamente comprometida con su apoyo y estímulo, reflejado por su presencia en esta ocasión.

La Junta Directiva de la Asociación nos ofreció toda su confianza en relación con el trabajo organizador de esta reunión; esperamos haber satisfecho sus expectativas.

Y finalmente, una suerte de alabanza propia, para decirles a los demás empleados de la Asociación, que bien valió la pena el gasto de energía, tiempo y adrenalina. Hicieron otro avance hacia logros aún mayores. La próxima será mejor todavía.

La rápida transformación social en Colombia es incontrastable. La que en cualquier parte del mundo sería, de todas maneras, una historia llena de conflictos por la velocidad de las transformaciones económicas, éticas y demográficas de la sociedad, en Colombia ha tenido especiales rasgos de violencia de origen múltiple.

Todo lo que es hoy este país, bueno y malo, apabullante y esperanzador, es resultado de nuestra compleja historia, una historia de cuya construcción han estado frecuentemente ausentes grandes masas de la ciudadanía.

En consecuencia, flaco favor le hacen a la razón y a la verdad histórica, quienes atribuyen exclusivamente a error o a negligencia de los actuales dirigentes políticos y culturales, las facetas desgraciadas de la vida colombiana de hoy día. Más desorientador aún, es acusar de los males sociales que nos afligen a los esfuerzos

modernizantes hechos desde el Estado e impulsados por las fuerzas sociales en los últimos años.

La verdad es otra: La dirigencia del Estado comprende las urgencias colombianas en asuntos cruciales como la ampliación de los espacios para una democracia real, la modernización del aparato estatal, las reformas económicas de fondo, la apertura de ventanas audaces y realistas hacia el ancho mundo, la exploración de rutas hacia el restablecimiento del monopolio estatal de la fuerza armada, la creación de condiciones para eliminar la corrupción de la política y de la administración pública, tanto en lo civil como en lo militar.

Estas son todas acciones humanas, susceptibles de error, pero sujetas también a graves responsabilidades. Si ello se entiende tanto en el gobierno como en la sociedad, la crítica y la oposición política se enaltecen con el principio de solidaridad alrededor del interés público.

En este aspecto, el examen abierto y leal de los ciudadanos y de sus organizaciones es, en sí mismo, la principal forma de cooperación pública con el gobierno y sus responsables, en particular cuando se la acompaña de propuestas de rectificación y solución alternativa.

La nueva constitución es también un acto de humanos. Está sujeta, claro está, a múltiples críticas desde distintas perspectivas ideológicas y políticas, y anotaciones por parte de los especialistas en materias legales; pero qué duda cabe de que estamos ante un

esperado e indispensable viraje en nuestra estructura política, cuya consolidación tomará largos años. El ciudadano medio, las regiones y los grupos sociales más débiles tienen allí un gran instrumento de promoción y de mejora en su calidad de vida.

La nueva Carta es, ante todo, una gran oportunidad, nacida de la diversidad social colombiana, para que en el escenario aparezcan plenamente, por fin, los principales actores de la historia, es decir los ciudadanos comunes.

La crítica social debe concentrarse en examinar la conducta de las diferentes ramas del poder público en el cumplimiento de los mandatos constitucionales. Organizaciones como la ASOBANCARIA tienen razón de ser, por su parte, en la medida en que logren cooperar eficazmente con el Estado en el logro de estos objetivos, al tiempo que promueven los derechos y los intereses legítimos de sus miembros.

Entre las grandes debilidades de la sociedad colombiana, preocupa de manera especial la ausencia de una verdadera *acción pública* en aras de resolver sus principales problemas. Esta noción de *acción pública* no hace referencia solo al manejo de los poderes y los instrumentos estatales; se trata de algo más amplio: de la actividad *por parte del público*, por parte de la sociedad civil, dirigida al logro de objetivos de interés general.

Como lo hemos dicho en anteriores ocasiones, la paz, la modernidad cultural y el crecimiento económico son nuestros intereses cruciales.

Un Estado eficaz juega, claro está, un papel principal en el proceso de la acción pública en pro de lo que la sociedad considera fundamental; identifica lo prioritario, orienta sus recursos apropiadamente, moviliza la fuerza pública y aplica sus prerrogativas para mantener la preponderancia del Estado de Derecho.

No menos importante es la obligación estatal de ejecutar una política económica modernizante y responsable, que asegure además la estabilidad monetaria y cambiaria y que provea suficiente certidumbre sobre las reglas del juego aplicables a los agentes económicos.

Pero a los líderes de la sociedad civil: A los partidos y organizaciones políticas, a los guías espirituales y culturales, a los académicos, a los medios de comunicación, a las distintas formas de organización comunitaria incluyendo a los gremios, les caben también claros compromisos de acción pública.

El compromiso, en primer lugar, de colaborar con los objetivos generales del Estado. En segundo lugar, el compromiso de la crítica informada y leal de los actos del gobierno. Y el compromiso de vigilar el buen uso de los recursos y de los poderes puestos en manos de la administración pública.

Sin esta conjunción de energías y voluntades, la acción estatal no promueve la democracia y la cohesión nacional, tan necesaria ahora mismo. Cohesión nacional no significa, obviamente, ausencia de pluralidad, de disensión, de oposición, de reconocimiento de la minoría.

En ese marco, la actividad gremial no debe ser vista -ni por el gobierno, ni por las autoridades independientes de éste, ni por los gremios mismos- solamente como una resistencia continua contra supuestos o reales abusos de la autoridad, concibiéndolos como todo aquello que afecta los intereses inmediatos de sectores particulares de empresarios.

Una de las materias fundamentales de la actividad gremial descansa sobre el derecho de la libre expresión. Los gremios deben ser escuchados ordenadamente, respetados en sus opiniones y no sujetos a demérito o descalificación arbitrarios. Es conveniente que la administración pública evite una actitud adversaria ante las organizaciones gremiales, a quienes trata en ocasiones como a estrechos y miopes defensores de privilegios particulares, frente a funcionarios investidos de supuesta infalibilidad y exentos de todo interés burocrático.

La interrelación gobierno-gremios debe conducir al análisis abierto y pausado de los temas públicos y no a un ocasional griterío de sordos ante una opinión pública mal informada.

Los gremios deben también hacer su parte, esto es, garantizar competencia técnica y promover sus derechos en el marco del interés público.

El sector financiero ha expresado reiteradamente su solidaridad con las profundas transformaciones institucionales de la sociedad colombiana emprendidas durante los dos últimos gobiernos. Se propone un nuevo ordenamiento jurídico, político y económico con

miras a una sociedad más justa, próspera, moderna e integrada seriamente a los procesos globales.

La ASOBANCARIA, por su parte, ha logrado adecuada atención a sus opiniones y solicitudes en las distintas instancias de su incumbencia. Ha trabajado en la creación de canales eficaces de comunicación con las autoridades; ha participado en los debates públicos sobre la política económica; ha ejercido la representación de sus miembros en los proyectos de integración económica en curso; y ha analizado la situación nacional en conjunto con otros representantes de los sectores empresariales. Creemos estar en línea con los principios expuestos anteriormente sobre el papel que corresponde a los gremios en el proceso de la acción pública.

Con la sanción de las Leyes 31 y 35, ha culminado el proceso de reglamentación de las radicales reformas iniciadas por la Ley 45 de 1990 junto con las reformas al régimen cambiario y al régimen de inversión extranjera, seguidas de la promulgación de la Constitución de 1991.

Por ser ampliamente conocidas estas acciones legislativas y reglamentarias y la posición de la ASOBANCARIA frente a ellas, me limitaré a exponer brevemente dónde estamos, para dónde se encamina el sector financiero y cuáles son los principales asuntos que será necesario enfrentar en el próximo futuro.

La actividad financiera vive actualmente una revolución institucional y de reglas generales del negocio. Se encuentra, en consecuencia, en una etapa de transición que apenas comienza. Y,

lo que es más importante aún, no pasará mucho tiempo antes de que, al impulso de las fuerzas liberadas por el nuevo régimen, aparezca pronto la necesidad de establecer un reordenamiento institucional que se adecue a una nueva realidad previsible.

De manera que la actividad sectorial, en lo operativo y en lo reglamentario, tendrá una intensa dinámica en la próxima década.

El mandato constitucional sobre la reforma del Banco de la República y la creación de una nueva autoridad monetaria, cambiaria y crediticia dotada de autonomía respecto del gobierno y con claras responsabilidades constitucionales, forma quizás la principal reforma económica de la Carta Política de 1991.

Se trata de un cambio de gran potencia modernizante que, administrado adecuadamente, podrá garantizar un control duradero y estable de los desajustes inflacionarios de la economía colombiana. Contrario a ciertas afirmaciones no sustentadas por parte de algunos comentaristas, el sector financiero no se beneficia con el desorden monetario ni con la inflación; ambos producen demasiada incertidumbre para el manejo gerencial y generan resultados no controlables sobre la composición y la calidad de sus balances.

La reforma de la banca central, en conjunto con el establecimiento de un claro balance de poderes entre el Congreso y el gobierno en relación con la intervención del Estado en la economía, ha trans-

formado radicalmente el ambiente legal en el que se mueve la actividad financiera.

Así, la reforma financiera iniciada en 1990 adquiere dimensiones aún más significativas para el sector y para la economía nacional.

En conjunto, el actual régimen legal se orienta a promover la competencia entre entidades financieras, define las reglas de entrada y salida del mercado, facilita una acelerada privatización de las instituciones financieras oficiales, señala normas expeditas para la conversión, escisión, adquisición, fusión y liquidación de empresas financieras y promueve su fortalecimiento patrimonial.

El objetivo de esta reglamentación general consiste en lograr una mayor eficiencia en los procesos de financiamiento de la actividad económica, al tiempo que busca preservar la seguridad del ahorro del público.

Desde el punto de vista institucional, el sector continúa organizado en un sistema de grupos o conglomerados financieros; los bancos comerciales asumen el papel de matrices de un conjunto de filiales que podrían cubrir todo el espectro de servicios financieros autorizados.

En relación con entidades no vinculadas a conglomerados, las normas tienden a otorgarles, formalmente, condiciones de equidad para competir como unidades independientes.

La lista de conceptos claves del proceso de transición que vive el sector financiero incluye, entonces, los siguientes: Mayor com-

petencia, menores barreras normativas a la concurrencia por fondos del ahorro del público, mayor homogeneidad en las operaciones activas entre clases de instituciones dentro del criterio de especialización como filiales o como entes independientes, búsqueda de mayor eficiencia, protección al ahorro privado.

El sector financiero ha considerado que las reformas puestas en marcha son indispensables en un proceso de modernización y de apertura económica. Ha expresado, además, que es necesario un mínimo de estabilidad reglamentaria para la toma de decisiones estratégicas de inversión, de introducción de nuevos servicios, de modernización operativa y gerencial.

Después de varios años de relativa incertidumbre, el sector reclama una pausa normativa.

No cabe duda de que el grado de competencia ha aumentado y de que este proceso continuará más intensamente aún en el inmediato futuro. La fuerza de la competencia, y el inevitable influjo de la desintermediación provocada por la apertura internacional y por la emergencia de un mercado de capitales cada vez más firme y diversificado, serán factores de impulso de fuertes inversiones en equipo de telecomunicaciones y en sistemas de información, en la oferta de nuevos paquetes de servicios y en métodos mucho más sofisticados para la administración de riesgos. Todo ello va a necesitar de múltiples programas de capacitación al personal, a todos los niveles administrativos.

instrumentos para la estabilización macroeconómica, su agenda de prioridades debe incluir una sustancial reducción de encajes.

Esta Convención escuchó con atención y algo de sorpresa las palabras de María Mercedes Cuéllar de Martínez, miembro de la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, proponiendo un alegato en favor de la eliminación de los encajes como herramientas de manejo monetario y cambiario, y clamando serenamente por darle más claridad al manejo fiscal y a sus costos no sufragados ni causados contablemente en el balance del sector público. Esas son palabras históricas, y quienes no creían aún que vivimos una revolución, ya se sumaron a las filas de los creyentes. Su alegato es convincente, señora Co-directora. Lo suscribo, y en ello es poco relevante que usted haya hablado, o no, a título personal.

Solo tengo que añadir un par de comentarios indispensables:

1. Las distintas clases de establecimientos de crédito soportan costos relativos diferenciales por cuenta de los encajes y las inversiones forzosas aplicables en su operación. Un ejemplo relevante es el impacto de costos relacionados con el encaje sobre depósitos a término, afecta de manera distinta tanto a las corporaciones financieras, como a las compañías de financiamiento comercial, por su particular composición de pasivos con costo financiero directo.

2. Igual, puede afirmarse de la obligación, recientemente impuesta, de mantener un porcentaje mínimo de posición propia en moneda extranjera; además de ser una medida anacrónica,

ineficaz y sin fundamento técnico, sus efectos se distribuyen más arbitraria e inequitativamente que los encajes; para algunos intermediarios del mercado cambiario significa pérdidas inaceptables. Harían bien las autoridades en desmontar esta medida tan pronto como sea posible. No se ha escuchado un solo argumento macroeconómico en su favor, más allá de señalarlo como un ingenioso pero inocuo, instrumento de contracción monetaria.

En estas condiciones, no puede afirmarse que el factor de costo de las cargas cuasifiscales tenga una distribución uniforme en todo el sistema de intermediarios.

Ello no estimula la competencia en un terreno nivelado, y la solución se encuentra en eliminar los encajes sobre los depósitos a término y sobre todos los demás instrumentos de captación que causan intereses.

Encajes e inversiones forzosas como los que registramos en Colombia no son congruentes con un sector financiero gobernado por las fuerzas de la competencia, y cuya obligación colectiva consiste en proveer servicios financieros al costo económico mínimo. Afortunadamente, los tirios y casi todos los troyanos así lo comprenden, después de una larga batalla de persuasión y de estudio.

La reducción drástica -o la eliminación- de los encajes legales tendría un impacto indudable sobre las tasas de interés, e iría en beneficio directo de la amplitud de la política monetaria, en combinación con otros instrumentos como los cambiarios, para manejar la estabilización macroeconómica de corto plazo.

Pero la velocidad del descenso de los intereses del crédito, y la reducción de la diferencia marginal entre tasas activas y pasivas ante una disminución de encajes, depende de las demandas originadas en los requerimientos de endeudamiento interno del sector público. Si estos son cuantiosos, como podría ocurrir en el muy corto plazo, y han de manejarse en condiciones de mercado, nadie puede esperar que la caída de los porcentajes de encaje produzca una disminución súbita y generalizada de las tasas de interés. El mercado hará el ajuste al ritmo que le permitan las demandas de fondos por parte del gobierno, y del uso que se de a esos recursos.

Aquí es oportuna una pequeña digresión: El sector financiero ciertamente tiene derecho a que la opinión pública conozca cuáles son los factores que determinan el nivel general de las tasas de interés. El principal de estos factores reside en la propia política monetaria y en el manejo que deba darse a sus instrumentos en cada coyuntura; ésta está determinada fundamentalmente por la posición fiscal, por su estabilidad previsible y por los requerimientos de deuda del sector público; sin duda, otro factor relevante es la eficiencia de costos operativos del sector financiero, la cual se encuentra ahora permanentemente bajo examen en un mercado más competitivo y probablemente tiene espacios para mejorar; y tenemos también el factor de costos cuasifiscales ya mencionado.

Por tanto, es un serio error, y un elemento de desorientación pública, sugerir que los precios en el negocio financiero se determinan al arbitrio de unas instituciones poco solidarias con el resto de la sociedad, según esta afirmación.

Para ello se tendría que demostrar que el sector financiero es un monopolio, que no está sujeto al desafío de la competencia externa y de la desintermediación, y que las operaciones del banco central y del Ministerio de Hacienda nada tienen que ver con el asunto. Este pertenece, en el resto del mundo, al terreno de estudio de la estructura de los mercados y de las políticas públicas; no hay razón para creer que en el país ello sea una pura arquitectura de pretextos de los empresarios financieros, simplemente porque estamos en Colombia.

En segundo lugar, considero necesario hacer una respetuosa reflexión sobre el papel de las autoridades de supervisión en el pleno desarrollo del nuevo régimen reglamentario.

Es indiscutible que, estando de por medio el sistema de pagos y el ahorro del público, la calidad de la supervisión bancaria es un tema del más alto interés social, y esta función pertenece a los estratos de más elevada responsabilidad en la acción del Estado moderno.

Además de lo anterior, el sistema financiero tiene un gran interés en el buen desempeño de la función supervisora. El sistema en conjunto sólo puede sobrevivir sanamente si los estándares de supervisión impiden que las fallas individuales se cristalicen en un riesgo del sistema. Por otra parte, la aplicación íntegra de tales estándares se constituye en otro factor de nivelación del terreno de la competencia entre instituciones financieras.

Esta Asociación, desde hace tiempo, ha aplaudido la gestión de la Superbancaria, su notable esfuerzo de modernización en los últimos once años, al tiempo que enfrentaba algunas de las etapas más difíciles de la crisis financiera de la década de los ochentas. Del pensamiento y del trabajo investigativo de la Superbancaria salieron muchas de las reglamentaciones al más alto nivel que tutelan hoy día al sistema financiero colombiano.

La Ley 35 ha separado las responsabilidades de la Superintendencia, como autoridad supervisora, de las funciones de regulación del sector financiero, asegurador y bursátil; éstas últimas residen ahora en el despacho de Hacienda, a través del nuevo Viceministro Técnico del ramo. Esta segregación de tareas es un nuevo y bienvenido balance de responsabilidades, que evita que las regulaciones sean constatadas en su cumplimiento por la entidad que las acuerda. Yo creo que pronto comenzaremos a observar las ventajas de este esquema.

Pero, adicionalmente, las entidades financieras están haciéndose las siguientes preguntas: ¿Cómo aprender rápidamente a asumir y a controlar nuevos riesgos, derivados de la flexibilidad, de la diversidad de operaciones permisibles, de la competencia? ¿Cómo enfrentar, de manera segura y eficaz, la mayor libertad de escogencia empresarial en la composición de los activos? ¿Cómo aprovechar eficazmente la imagen corporativa, por demás legítima, de los conglomerados, para la promoción de los negocios de las entidades filiales?

Se trata, pues, de preguntas que se dirigen a resolver los problemas de la calidad de la toma de riesgos, de la calidad de los préstamos y de la calidad empresarial en el manejo de los recursos humanos, físicos y financieros disponibles para ser altamente rentables y ganar la carrera de la competencia.

Como es natural, la larga pregunta que el sector financiero se plantea enseguida es la siguiente: ¿Cuál debe ser, entonces, la calidad de la Supervisión Bancaria, de manera que la aparición de nuevos y delicados riesgos de balance no conduzca a un elevado riesgo generalizado del sistema, al tiempo que se permita hacer uso pleno de las nuevas libertades, y no se las limite innecesariamente, dando impulso adicional a la desintermediación?

Con toda seguridad, la Superintendencia ha de estar estudiando su propia actualización, puesto que claramente se hace las mismas preguntas que los vigilados. La respuesta está muy lejos de ser fácil; pero lo cierto es que la dinámica de la actividad financiera va a extenderse a cambios en los estándares de supervisión.

El sector financiero percibe que algunos de los actos administrativos de la Superintendencia Bancaria se han orientado por el camino de cortar por lo sano. Un ejemplo: las reglamentaciones sobre la utilización de las redes bancarias y la prohibición absoluta de realizar operaciones entre la matriz y las filiales fiduciarias y administradoras de fondos de pensiones y cesantía, han levantado barreras excesivas para la viabilidad práctica del esquema de conglomerados. Ese no era el querer del legislador.

Es preocupante, además, que las mismas regulaciones, sobre el uso de redes bancarias, y sobre los conflictos de interés, difieren sustancialmente cuando éstas hacen referencia a comisionistas de bolsa y sus matrices, establecimientos de crédito; estas últimas reglamentaciones pertenecen al fuero de la Superintendencia de Valores.

Así, las normas de supervisión impiden la libre competencia intra-sectorial y restringen demasiado la búsqueda de mayores niveles de eficiencia operativa.

Obviamente, el asunto es susceptible de una solución eficaz. El sistema financiero y esta Asociación ofrecen todo su concurso para analizar juiciosamente el problema, que ha dejado en la mente de muchos administradores del sector la idea de que la universalización de servicios por medio de filiales podría estar en peligro por un exceso de celo de las autoridades.

Y si ello es así en la actual etapa del desarrollo institucional del sector, ¿Para qué hablar de esquemas más "puros" de multibanca?

Es posible que, en una era de mayor libertad, el mercado mismo pueda jugar un papel claro como factor de disciplina operativa de las unidades sectoriales. ¿Hasta dónde podrá el mercado reemplazar parcialmente a los supervisores bancarios, premiando a quienes cumplan y castigando con su férula a quienes se desvíen de las reglas del juego?

Para ello sería necesario fortalecer las normas sobre la revelación pública de las operaciones entre matrices y filiales, así como con

terceros. Quizás ello facilitaría las cosas para vigilantes y vigilados, y evitaría los costos del exceso de supervisión minuciosa, que deben ser asumidos enteramente por el sector financiero.

El señor Superintendente Bancario ha resuelto en este evento, durante su brillante participación, varias dudas e inquietudes del sector financiero. Una de ellas se refiere al tema de la supervisión comprensiva y consolidada, sobre bases globales, de las instituciones financieras. Nos ha dicho con toda claridad que el gobierno se propone establecer reglas congruentes con las recomendaciones del Comité de Basilea. Es una declaración bienvenida, que produce alivio y optimismo entre muchos administradores bancarios. Sólo resta que, promulgadas formalmente dichas normas, el gobierno colombiano informe con toda claridad y fuerza al gobierno de los Estados Unidos especialmente, que Colombia cumple ampliamente los estándares internacionales de supervisión consolidada; esta representación política del sector financiero por parte de nuestro gobierno es sumamente urgente.

En tercer lugar, la ASOBANCARIA considera que el Banco de la República debe ser también objeto de un proceso de modernización institucional y tecnológica. Elevado a entidad de rango constitucional, asignadas a él muy altas responsabilidades en nombre del Estado y de la Nación, definidas sus fuentes de ingreso y sus rubros admisibles de egresos, y acordada para él una nítida autonomía presupuestal, es muy importante que el Banco de la República acompañe todo el proceso de transformación operativa del sistema financiero.

Las entidades financieras esperan con mucha expectativa el trabajo de adaptación administrativa y funcional que debe estar adelantando el banco central. En particular, sería apenas razonable que el sector privado pudiera ejecutar directamente y por medios tecnológicos contemporáneos algunas labores que ejecuta hoy el Banco de la República y que no son de su resorte exclusivo. Es factible legal y empresarialmente pensar en un mecanismo privado de compensación de cheques, por ejemplo.

El sector financiero se encuentra realizando (y el proceso, sin duda, será más acelerado aún en el próximo futuro) importantes inversiones en tecnologías de información y de transferencia de fondos, pero en algunos aspectos claves de la operación, la eficiencia general disminuye en la medida en que el Banco de la República mantenga métodos un tanto vetustos. Un ejemplo muy claro al respecto es el de la operación con divisas bajo el nuevo régimen descentralizado del control de cambios.

El sector financiero, junto con las bolsas de valores, adelantan actualmente el proyecto del Depósito Centralizado de Valores, DECEVAL. Se espera que la primera etapa operativa esté disponible para sus usuarios en el mes de septiembre. Esta iniciativa, sumada a la de la red electrónica de transacciones y a la de los sistemas automáticos de pagos interbancarios, son otros ejemplos de la correcta visión empresarial que guía las decisiones estratégicas del sector.

Mientras más pronto nos acompañe el Banco de la República, tanto mejor.

Poco se ha dicho sobre la posición del sistema financiero sobre el proyecto de reforma al sistema de seguridad social, en su condición de empleador, de contribuyente y de cotizante en el Seguro Social, en el SENA y en los sistemas de subsidio y de bienestar familiar.

Es muy tenue la imagen del sector financiero a este respecto; su participación en la vida económica del país es evaluada casi exclusivamente por sus resultados de balance y por los problemas del crédito y de sus costos. Por ello, la ASOBANCARIA publicará próximamente un estudio que describa con precisión esta faceta escondida del sector financiero; un sector de actividad que genera más de cien mil empleos directos, que pagó impuestos de renta por alrededor de noventa mil millones de pesos el año pasado, un sector donde la informalidad es ilícita y donde el control contable permite asegurar una alta veracidad y exactitud en la causación y el giro de las obligaciones tributarias y parafiscales.

Los empresarios del sector financiero apoyan la iniciativa del gobierno encaminada a asegurar la prestación de un servicio público de Seguridad Social regido por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, cuyos objetivos de mediano plazo propendan por la ampliación progresiva de la cobertura a todos los sectores de la población.

Consideran que el sistema dual de pensiones beneficia a los trabajadores en cuanto les permite la posibilidad de escoger entre dos opciones diferentes, cada una de las cuales deberá operar con eficiencia y transparencia, en un ambiente de competencia que deberá asegurar los mejores beneficios para los afiliados.

La circunstancia de que el proyecto de creación del sistema de fondos de pensiones haya generado una aguda controversia, que debe ser dirimida mediante el uso integral de los mecanismos que permite la democracia, no impide que el sector financiero, agente legítimo de la actividad económica, se pronuncie también en favor de la racionalización del sistema de Seguridad Social colombiano.

Por lo menos una buena parte del debate alrededor de los fondos de pensiones es una especie de conjunto vacío, en la medida en que solo un acelerado crecimiento económico con estabilidad durante un período suficientemente largo de tiempo, y a tasas muy superiores a las que registramos hoy día, será lo que nos permitirá comenzar a vislumbrar una solución real a los problemas de la pobreza y del desamparo que padecen muchos millones de personas en Colombia. Un crecimiento económico adecuado deberá asegurar el fortalecimiento fiscal y el gasto público orientado en favor de los más pobres.

De seguro, las empresas y los trabajadores estarán dispuestos, en ese ambiente, a contribuir aún más para mejorar los servicios de seguridad social que debe prestar el Estado.

En vez de empeñarnos en disputar con estrépito, jirones de una riqueza nacional que no se expande, concentremos los esfuerzos en un crecimiento económico más acorde con las necesidades sociales.

Pero no tendremos un alto y sostenido crecimiento del ingreso nacional mientras no tengamos entre nosotros el principal bien

público, que es la paz. El Estado es aquí el principal responsable, con un apoyo consciente y solidario, más allá de las palabras, de las organizaciones de la sociedad civil.

Hay que apoyar crítica e independientemente al gobierno en su búsqueda de la paz. Las fuerzas sociales debemos mostrar solidaridad y ganas de paz cumpliendo la ley, pagando los impuestos legítimamente establecidos, buscando consolidar realmente una nación colombiana, y participando en los mecanismos efectivos de pacificación que proponga el gobierno. Este no es un cometido de dos o tres años; por otra parte, proponerse una victoria militar arrasadora, además de poco práctico, podría terminar dando al traste con los principios de la civilización y de la democracia cuya preservación precisamente buscamos. La lucha por reducir los niveles de violencia en Colombia, es una labor de la inteligencia, de la civilización política y de las armas.

Señor Presidente: Muchas gracias por escuchar estas palabras, pronunciadas en nombre de una organización que respeta profundamente y aplaude sus esfuerzos por dirigir el Estado y la Nación hacia días mejores para todos nosotros y para nuestros hijos. Esperamos que la ASOBANCARIA, junto con las demás organizaciones gremiales, continúen mejorando sus acciones efectivas de crítica y de cooperación con el gobierno en favor de los colombianos.

*Dr. César Gaviria Trujillo**

Me siento muy complacido de estar aquí, entre ustedes, para clausurar la vigésima octava Convención Bancaria Nacional. Transcurridos dos días de trascendentales deliberaciones que, por su contenido y alcances, reiteran la ya tradicional importancia de esta cita anual, quiero, antes de entrar en materia, agradecer al señor Vicepresidente de la República del Ecuador, Doctor Alberto Dahik, su presencia entre nosotros que le ha dado especial brillo a este evento.

Déjeme expresarle, señor Vicepresidente, mi complacencia -que es la de todos los colombianos- por el hecho de su participación en este encuentro, como un símbolo del interés de nuestras dos naciones por hacer de la integración una realidad enriquecida por el trabajo y el diálogo fructíferos.

*Presidente de la República de Colombia.

Ciertamente, gracias al concurso de mi amigo el Presidente Sixto Durán Ballén, quien ha sido un defensor de la Integración Andina, Colombia y Ecuador avanzan satisfactoriamente en el establecimiento de una zona de libre comercio binacional, en su unión aduanera, en la armonización y homologación de procedimientos aplicables al comercio recíproco, y en la solución de cuellos de botella al intercambio como el del transporte terrestre entre nuestras dos naciones. Enhorabuena, Colombia, Venezuela y Ecuador, materializan el sueño visionario del Libertador.

Igualmente, quiero saludar a quienes han hecho posible esta convención, especialmente a nuestro anfitrión César González Muñoz, quien con reconocida seriedad y profesionalismo dirige la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia y a quien, con toda atención, he escuchado sus interesantes planteamientos de hoy.

Ciertamente, son múltiples y trascendentales los cambios que ha sufrido la sociedad colombiana durante los últimos años. Los colombianos hemos promovido una profunda transformación institucional, política y económica del país que será, no me cabe duda, juzgada con benevolencia por la historia. La nuestra es hoy una Nación cuyas instituciones políticas son -comenzando por la Constitución-, el producto del entendimiento y no del conflicto, de una visión optimista del futuro y no anclada al pasado, de una redefinición de los propósitos nacionales así como de las responsabilidades, públicas y privadas, frente a un empeño que es común: el desarrollo integral de Colombia.

Y si bien es tanto lo que hemos hecho que con su sola mención me haría interminable, aún es mucho lo que está a mitad de camino que es preciso culminar, y mucho, también, lo que debemos emprender para consolidar a la Colombia del Siglo XXI.

Menciono algunos ejemplos: La Constitución de 1991 requiere desarrollos legislativos e interpretaciones cruciales. El fortalecimiento de la justicia, así como la vigorización de la defensa y la seguridad en todo el territorio nacional, demandan el esfuerzo sostenido de los ciudadanos y de sus autoridades. La modernización del Estado colombiano no puede quedar trunca. La descentralización debe consolidarse y, con el andar, profundizarse. La política social debe permanecer, para siempre, en el centro de la agenda nacional. El logro de la paz que, créanme, es posible, si persistimos en una política de fortalecimiento de nuestra fuerza pública y de apoyo ciudadano a nuestras autoridades. Y el nuevo modelo económico, del cual todos ustedes son actores de excepción, demanda perseverancia, trabajo y compromiso, medidos en años.

Desde luego, cada uno de estos puntos daría para largas reflexiones y no quiero fatigarlos con el examen minucioso de nuestra obra. Tan sólo quiero invitarlos a que vuelvan la vista atrás, se cercioren de lo mucho que hemos cambiado, se preparen para defender lo que con tanto trabajo hemos logrado y se comprometan a no desfallecer para la siguiente jornada.

Hoy, con su licencia, quiero salirme por un momento del libreto y contarles cómo ve la economía colombiana este economista por

formación, a quien sus compatriotas han confiado la conducción del Estado.

A pesar de que en las últimas semanas se haya especulado, sin mayor fundamento, alrededor de la situación del sector externo y sobre las perspectivas de crecimiento para este año, personalmente me encuentro muy satisfecho tanto con el comportamiento de nuestra economía, como con lo que razonablemente podemos esperar de su desempeño durante 1993.

Permítanme explicarles el por qué de mi optimismo, para lo cual deseo hacer, primero, un breve análisis del sector externo, y luego algunos comentarios sobre la actividad económica.

El año pasado, la cuenta corriente de la balanza de pagos arrojó un superávit cercano a los US\$850 millones, suma que representa un 1/6% del PIB. Las reservas internacionales aumentaron en US\$1347 millones, llegando a un saldo de US\$7768 millones, cantidad equivalente a 15 meses de importaciones de bienes y a 9 meses de importaciones de bienes y servicios. Se trata del saldo de reservas más alto que jamás haya tenido Colombia -y uno de los más altos del mundo en términos relativos- el que, por lo demás, le da al país un amplio margen para amortiguar cualquier factor imprevisto de origen externo.

No tengo para qué recalcar demasiado el hecho de que épocas de crisis de balanza de pagos como las que tuvo que afrontar el país a principios y mediados de la década pasada -o durante los años

sesentas- constituyen ya un capítulo cerrado de la historia económica colombiana.

Para este año, tenemos previsto un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos del orden de los US\$850 millones. Colombia, al comprar más de lo que venderá al resto del mundo en 1993, recibirá financiamiento del exterior, fenómeno apenas natural para una economía como la nuestra, en donde el financiamiento externo se requiere como complemento del ahorro interno para construir la base y la infraestructura necesarias para alcanzar crecimiento sostenido de largo plazo.

El resultado esperado de la cuenta corriente para este año no es preocupante, entonces, gracias a que Colombia tiene, además de un nivel de reservas acumuladas bastante amplio, fuentes de financiamiento estables de mediano y largo plazo.

De una parte, está la inversión extranjera que viene en aumento y que, por sí misma, sería más que suficiente para compensar dicho déficit, como lo indica el que, según datos del Emisor, de un nivel promedio de US\$397 millones en el período 1987-1990, subió a US\$800 millones en 1992 y se proyecta en cerca de US\$1000 millones para 1993. Por otra parte, se encuentra el crédito externo, al cual el país siempre ha tenido acceso gracias a su prudente manejo de la política macroeconómica y de endeudamiento.

La reciente colocación de los bonos del gobierno colombiano en el euromercado, por cierto muy exitosa, así lo demuestra. Nuestros papeles se han transado a tasas equivalentes a aquellas en que se

negocian los títulos mexicanos, país que como todos sabemos, se ha ganado la confianza de quienes participan en los mercados internacionales de inversionistas voluntarios.

De otro lado, es conveniente resaltar que del total de importaciones en 1992, el 33% fueron bienes de capital, el 54% bienes intermedios y el 13% restante bienes de consumo. Esta composición es sana desde el punto de vista productivo, y muy significativa si se la compara con las de otros países que iniciaron sus procesos de apertura mucho antes que nosotros, tales como Chile y México.

En Chile, la distribución de las importaciones entre bienes de capital, intermedios y de consumo es del 27%, 55% y 18%, mientras que en México es del 23%, 61% y 16%, respectivamente. La discusión sobre el crecimiento de las importaciones y sus posibles efectos sobre la producción nacional, debe entonces centrarse en el refinamiento de los controles al así llamado dumping, al contrabando y a la competencia desleal internacionales, y no exclusivamente en el punto de la tasa de cambio.

Y si bien en 1992 se registró una disminución en el valor de las exportaciones, tal fenómeno se explica en su totalidad por el comportamiento de las tradicionales, ya que las no tradicionales, o mal llamadas "menores", se mantuvieron estables. La reducción de US\$200 millones en el valor total exportado tiene que ver con descensos de US\$50 millones en café, US\$80 millones en carbón, US\$50 millones en oro y US\$20 millones en ferroníquel.

En cuanto a las no tradicionales -que por cierto representan el 49% del total de nuestras exportaciones- lo cierto es que se mantuvieron estables el año pasado, después de haber crecido la cifra record de 33% en 1991, el 24% en 1990, y el 19% en 1989.

A pesar de que en 1992 su valor se mantuvo constante, según el DANE, se registró un aumento del 3.8% en el volumen exportado. En particular, se presentaron crecimientos extraordinarios en los volúmenes exportados por los sectores de artes gráficas y editorial, -del 227%- en madera y sus manufacturas -del 57%- en confecciones -del 42%- y en alimentos, bebidas y tabaco -del 73%-. Y hay algo muy significativo: de haber representado el 5.7% del PIB en 1990, en 1992 las exportaciones no tradicionales aumentaron su proporción hasta llegar al 6.8% del PIB.

Lo anterior apunta a que el problema fundamental de nuestras exportaciones se encuentra en el comportamiento coyuntural de los precios internacionales de los productos que vendemos al exterior. El punto central de política económica se refiere al grado en el que se deben, o se pueden, compensar oscilaciones de estos precios con movimientos en la tasa de cambio, es decir, a través de una mayor devaluación.

Quiero ser explícito en que el lineamiento general de la política adoptada, obedece a dos restricciones fundamentales de mediano y largo plazo:

En primer lugar, se encuentra el panorama proyectado de la cuenta corriente de la balanza de pagos para los próximos 8 o 10

años, que muestra un escenario superavitario originado fundamentalmente por el aumento de las exportaciones petroleras. Dada esta previsión, una estrategia que pretenda devaluar de manera exagerada, podría tener que revertirse en un par de años ante la presión cambiaria que generaría el superávit de divisas esperado. Y quiero ser muy claro; la política del pare y siga en el manejo cambiario deberá ser evitada por razón de sus efectos perversos sobre las decisiones de inversión de los operadores económicos.

La segunda restricción que opera sobre el manejo cambiario, es el hecho de que la tasa de cambio es un precio determinado por el mercado, que depende de la oferta y la demanda de bienes transables y no transables. La intervención del Banco de la República en el mercado de divisas para tratar de fijar su precio, sin contemplar las condiciones del mercado, implica, entonces, un ejercicio tan puntual y limitado como el de remar contra la corriente.

Sobre el particular, creo que la política adoptada por la Junta Directiva del Banco de la República es la que garantiza la mayor estabilidad del índice del tipo de cambio real en el largo plazo. La opción contraria, que sería la de tratar de mantener este indicador artificialmente elevado, esto es, por encima de su nivel de equilibrio, se ha ensayado en el pasado, como en el período 1989-1990, y a principios de la década de los setentas.

La experiencia muestra que, como resultado de implementar dicha política, aumentarían las reservas internacionales y la cantidad de dinero en circulación por la obligación del Banco de la

República de emitir más pesos para comprar las divisas, ejercicio que ya se realizó en el primer semestre de 1991 con un altísimo costo fiscal y un aumento considerable de las tasas de interés, y finalmente con la imposición de los certificados de cambio.

En conclusión, la tasa de cambio es un precio que afecta toda la economía y por lo tanto no se puede manejar con criterios exclusivamente sectoriales. El valor negativo proyectado para la cuenta corriente de la balanza de pagos para este año es un resultado natural, porque está financiado con recursos estables de mediano y largo plazo, siendo el principal, como ya lo indiqué, la inversión extranjera. La evidencia disponible parecería indicar que hemos llegado a un nivel de equilibrio de la tasa de cambio para las circunstancias financieras y de producción existentes, al igual que para las perspectivas futuras de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Pero una cosa debe quedar suficientemente clara: tanto el gobierno como el Banco de la República han hecho y deben hacer todo lo posible para mantener la competitividad internacional de la producción nacional. Dentro de la coordinación de políticas con el banco, el gobierno tiene la responsabilidad de evitar que la política cambiaria pueda llevar gérmenes que retarden el crecimiento económico del país, y debe estar preparado a discutir eventuales correcciones menores en la tasa de cambio por razones de coyuntura internacional, sin pensar que se pueden contrarrestar, vía tasa de cambio, todos los efectos perversos de la recesión internacional.

De otro lado, las perspectivas para la actividad productiva durante este año son excepcionalmente buenas por factores tanto de la oferta como de la demanda.

Por el lado de la oferta, ha dejado de operar la restricción que impuso el racionamiento eléctrico, lo que deberá traducirse en menores costos para el sistema económico en general. Igualmente, la inversión efectuada el año pasado debe reflejarse, necesariamente, en una productividad creciente y en procesos productivos más ágiles que respondan a las condiciones que impone el mercado más amplio y exigente que ha traído consigo la apertura económica.

En cuanto a la demanda se refiere, todos sus componentes, a saber, la inversión y consumo privado, las exportaciones y el gasto público, tendrán un comportamiento similar o más dinámico que el del año pasado.

En lo que se refiere a la inversión y el consumo privado, lo más probable es que crezcan a ritmos superiores a los vistos en 1992, por varias razones. La primera, porque los factores de incertidumbre, fundados o no, generados por hechos tales como la reforma tributaria, la discusión sobre el manejo macroeconómico y la emergencia eléctrica, se han eliminado. La segunda, porque las tasas de interés, que se han mantenido estables en lo corrido de este año, deben continuar con su tendencia a la baja iniciada desde finales de 1991, en la medida en que siga descendiendo la inflación interna y las tasas de interés internacionales se estabilicen -como en los Estados Unidos- o se reduzcan -como en

efecto está sucediendo en Europa y el Japón-. Finalmente, porque el consumo y la inversión privados habrán de vigorizarse aún más gracias a la disponibilidad de recursos de crédito, como lo demuestran el crecimiento actual de la cartera del sistema financiero a tasas superiores al 40% y el comportamiento de las importaciones. Tal aumento de la inversión, fuera de crear las condiciones para lograr tasas de crecimiento más altas en el futuro, también contribuye al control de la inflación a través del aumento en la oferta de bienes y servicios.

Otro componente de la demanda agregada que crecerá satisfactoriamente será el de las exportaciones. Para las no tradicionales se tiene previsto un aumento significativo en 1993, lo que a la fecha resaltaría confirmado por los datos preliminares que se tienen para el primer trimestre y que señalan una tendencia creciente y un ritmo de aumento muy satisfactorios.

En cuanto a las tradicionales, estas ciertamente presentan un panorama más favorable que el de 1992: aunque existe todavía mucha incertidumbre sobre los precios externos del café, parece que no serán tan bajos como los del año pasado. Paralelamente, se proyecta una significativa recuperación en la producción y exportación de carbón y de petróleo. En el caso del crudo, el aumento proyectado y verificado en lo corrido del año se explica por las menores pérdidas por causa de atentados guerrilleros, como resultado del gran esfuerzo del gobierno por mejorar la situación de seguridad interna.

Lo anterior conduce al examen del último componente de la demanda agregada, sobre el cual la autoridad económica tiene una directa injerencia: hablo del gasto público. Al igual que los otros elementos, este mostrará un comportamiento dinámico, ya que se proyecta un aumento en los gastos del gobierno nacional equivalente al 1.5% del PIB. La mayor parte del aumento tendrá lugar en los sectores de defensa y seguridad (64%), en el social (48%) y en el de justicia (102%).

Estos gastos son de naturaleza inaplazable por la situación de orden público que vivimos, por el compromiso de este gobierno con los más necesitados de Colombia y por los mandatos de la nueva Constitución. Desde luego, estas necesidades de mayor gasto se han programado de tal manera que el déficit del sector público consolidado no exceda de 1% del PIB, que es la recomendación del Banco de la República -aceptada por el gobierno- para que el manejo fiscal no interfiera en el logro de la meta inflacionaria.

En síntesis, el panorama para la actividad económica es bastante favorable, lo cual se refleja claramente en las estadísticas de empleo que tenemos a disposición: la tasa de desempleo de marzo, -9.8%- es la más baja registrada para un primer trimestre desde 1983. Así mismo, la tasa de participación laboral, que mide la población económicamente activa como proporción de la que se encuentra en edad de trabajar -que en cierta medida muestra lo que sucede con la oferta laboral- presenta una tendencia creciente a través del tiempo, al haberse situado en el 60.1% transcurrido el primer trimestre de este año.

El anterior análisis permite preveer una evolución favorable de la actividad económica al igual que un comportamiento natural y previsible en las cuentas del sector externo de la economía colombiana. Por lo tanto, el gobierno no ve méritos suficientes para introducir cambio importante alguno en los diferentes instrumentos de la política macroeconómica general. Más bien, los esfuerzos se centrarán en el avance de ajustes sectoriales, como en el caso de la agricultura comercial, que nos permitan lograr la reactivación de los cultivos transitorios.

Hecha la anterior disgresión tendiente a poner en perspectiva el fenómeno económico tal y como lo ve el presidente de los colombianos, quiero volver al libreto y compartir con ustedes mi visión actual del sector financiero nacional.

Transcurrida ya una década desde la crisis de 1982, bien puede decirse que el sector financiero colombiano está saneado. El proceso fue exigente y difícil, como quiera que demandó un gran esfuerzo fiscal y de gestión y, sobre todo, de restablecimiento de mecanismos de control y vigilancia eficientes.

La actual condición del sistema financiero es notablemente superior a la que existía en 1982, como lo demuestra su propio desempeño. Ciertamente, el total de operaciones activas, medidas en dólares, se incrementó en casi un 90% en el transcurso de diez años, mientras que el patrimonio total del sistema se multiplicó casi por 3 en igual período. El proceso de profundización financiera también se intensificó, al aumentar de manera importante el valor

de los activos financieros como proporción del PIB, pasando del 18,4% en 1982 a casi el 25% el año pasado.

Pero no solo es de mucha importancia el crecimiento de la actividad financiera, sino también el hecho de que éste se haya dado sobre la base de unas operaciones activas cada vez más sanas y seguras, y de un fortalecimiento patrimonial que garantiza la solidez del proceso de consolidación del sector.

El gobierno es consciente que el sistema financiero colombiano atraviesa por un momento determinante para su desarrollo y contribución futura al crecimiento de la economía nacional. No obstante, creo que nuestro sector financiero es aún pequeño en relación con la actividad económica del país, fragmentado y también quizás, excesivamente regulado. Es indiscutible que el sector debe contar con un entorno económico y regulatorio que le sea propicio para asumir los retos de una economía que avanza aceleradamente en diversificación e integración.

Hoy en día el aporte del sector al desarrollo debe ir más allá de la simple intermediación y depende de su capacidad de innovación, penetración y eficacia. La política financiera del gobierno ha sentado las bases para que el sistema pueda asumir, con oportunidad y eficiencia, los retos que se avecinan.

En primer lugar, el sector cuenta hoy con mecanismos para desarrollarse con seguridad. Todos sabemos que, en la intermediación financiera, los costos sociales de asumir riesgos son diferentes a los costos privados. También sabemos que lo que está de

por medio es la intangibilidad del sistema de pagos. Las normas se orientan ahora a lo sustancial, que es prevenir el que las instituciones lleguen a situaciones de insolvencia que les impidan responder por el ahorro del público. Tales mecanismos preventivos operan desde hace algún tiempo y corresponden a las normas de capital adecuado, las reglas de evaluación de cartera e inversiones y los límites a la concentración de crédito y riesgos, todos ellos homologables con estándares internacionales, en particular con los señalados por el Comité de Basilea.

En segundo lugar, estamos comprometidos con la promoción del desempeño general del sistema. Para tal fin, se cumplió, no sólo con el propósito de desmontar la mayor parte de sus inversiones forzosas, sino que se han abierto caminos para que las entidades de crédito obtengan nuevas fuentes de ingreso y empleen de manera más eficiente su capacidad.

Paralelamente, las autoridades económicas se encuentran actualmente estudiando la viabilidad de adoptar mecanismos tendientes a disminuir las tasas de interés activas, particularmente a través de reducciones en el encaje no remunerado de los intermediarios financieros. Es claro, sin embargo, que la reducción en el encaje tiene que lograrse sin aumentar de manera considerable la oferta monetaria. Por tal razón, actualmente se discuten fórmulas que estimulen la inversión del sector financiero en actividades que hasta ahora tenían que ser financiadas en el exterior.

En tercer lugar, hemos creado las condiciones para estimular la competencia al interior del sistema. En tal sentido, ha sido clara

nuestra política de libertad de entrada al sector, incluso para la inversión extranjera que participa hoy de manera significativa en el patrimonio del sistema financiero colombiano. Además, con el propósito de que el Estado no mantenga la propiedad sino de aquellas instituciones crediticias que le sean verdaderamente indispensables para el cumplimiento de los fines que le son propios, hemos venido adelantando los procesos tendientes a la privatización de algunas entidades. Finalmente, se ha expedido un nuevo régimen de fusiones de las instituciones financieras y aseguradoras, con el objeto de favorecer una adecuada recomposición del sector, que permita la aparición de entidades más grandes y aptas para competir en una economía que tiende a la globalización.

Hoy más que nunca, la economía colombiana necesita un sector financiero dinámico e integrado al mercado financiero internacional como motor y apoyo para la apertura. Nuestro sistema debe orientarse no solo al desarrollo de los productos bancarios tradicionales, sino también a la labor de asesoría y colaboración a los empresarios nacionales en la explotación de los mercados externos en donde hacen presencia. También, debe intensificar y consolidar su desempeño en labores de banca de inversión y de promoción de la inversión extranjera desde y hacia el país.

No me cabe duda de que el éxito del proceso de apertura depende, en buena medida, de la capacidad de ustedes, los banqueros de Colombia, para desempeñarse en el escenario internacional. Desde luego, ello requiere un enorme esfuerzo de sus organizaciones en materia de eficiencia financiera y administrativa, de

suerte que puedan operar con márgenes de intermediación más estrechos y competitivos a nivel global. Sepan que en ese proceso no están solos y que el interés de las autoridades por crearle al sistema financiero las condiciones para afrontar el reto y tener éxito, es genuino.

Personalmente creo que avanzamos en la dirección correcta y que la recompensa para Colombia será la de contar con un sector financiero más grande y ágil, más competitivo y eficiente, actor de las nuevas realidades aparejadas a la internacionalización de la economía y socio del desarrollo.

Qué mejor manera de retribuirle a los colombianos la confianza que, con toda razón, han depositado por siempre en sus banqueros!